

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA**

**VIVIANE DA ROSA**

**GESTÃO PARTICIPATIVA DE PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS EM**  
**ÁREAS URBANAS: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE ÁREAS DE**  
**RISCO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE PORTO**  
**ALEGRE**

**Florianópolis, março de 2003**

## INTRODUÇÃO

A problemática das ocupações de áreas de risco vem se impondo, nos últimos tempos, como um dos mais urgentes desafios a serem enfrentados pelos planejadores urbanos sensíveis a uma visão ecossistêmica das cidades. Uma linha de interpretação deste fenômeno, herdeira da ecologia política européia dos anos setenta, ressalta o papel crucial exercido pela deterioração progressiva das condições de vida no meio rural, pelo desemprego e pelo êxodo crescente dos agricultores em direção aos centros urbanos. Distancia-se assim de outras interpretações que insistem em soluções com perfil reducionista e paliativo, sem se preocupar pelo resgate dos focos estruturais dos processos de apropriação irregular e arriscada de áreas urbanas por populações migrantes.

O subdesenvolvimento pode ser visto, em parte, como resultante dos processos de degradação ambiental que sofreram os países do Terceiro Mundo, devido à sua dependência tecnológica do exterior e às deformações do seu processo de modernização. Os modelos "produtivistas" de desenvolvimento rural contribuíram não só para limitar a produtividade agrícola em função da redução

dos períodos de pouso. Gerou também uma limitação drástica do mercado de trabalho, forçando os trabalhadores a buscar asilo nas cidades e, por implicação, agravando os índices de insalubridade e miséria no bojo de um processo desordenado de urbanização. Uma grande parte da população migrante vive assim sem dispor de serviços básicos de infra-estrutura, habitação, educação e saúde, ocupando áreas de risco como encostas de morros e margens de arroios (Leff 2000).

Na mesma linha de raciocínio, Sachs (1986) insiste no reconhecimento das condições adversas em que sobrevivem os contingentes majoritários da população pobre que habita as áreas metropolitanas dos países do Hemisfério Sul. Na sua opinião, a cidade não é igual para todos os seus habitantes. Mostra-se diferente para quem vive nos “bairros finos” e para os moradores das favelas. As favelas, por sua vez, localizam-se geralmente em lugares impróprios para moradia, quando não em áreas consideradas de proteção permanente. Reforça-se portanto a idéia de que o problema das ocupações de áreas risco é complexo e deve ser focado em suas múltiplas (e interdependentes) dimensões –sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais, e de um ponto de vista histórico.

Some-se a isto a constatação de que nos últimos 50 anos o dado demográfico essencial deixou de ser o crescimento populacional da população brasileira, passando a ser representado pela sua acentuada redistribuição espacial. Redistribuição esta que intensificou os fluxos migratórios em direção às fronteiras agrícolas, culminando com a recente ocupação de parcelas significativas da Amazônia (Martine 1992). A migração rural-urbana tem incidido sobre as áreas

mais desenvolvidas do País, ou nos núcleos dinâmicos das regiões pobres (Mueller 1997). E como se sabe, no Brasil, a população urbana corresponde a cerca de 82%<sup>1</sup>, segundo dados do último censo do IBGE (2000). Há portanto uma tendência em curso de caos socioambiental em zonas urbanas que parece refletir a desorganização progressiva do sistema de planejamento regional e urbano em nosso País. Parece desnecessário dizer que esta tendência impõe um elevado custo social e ambiental para a geração atual e para as próximas gerações de brasileiros.

No alvorecer do século XXI, o maior desafio para as cidades torna-se assim a garantia de maior qualidade de vida para os habitantes excluídos dos frutos da riqueza gerada. Trata-se de saber como os governos conseguirão promover melhorias para uma população que não pára de crescer, num contexto marcado por profundos desequilíbrios das configurações rural-urbanas e pela hegemonia da “ideologia economicista” no campo do planejamento e da gestão do desenvolvimento regional e urbano.

A complexidade dos problemas urbanos –simultaneamente sociais e ambientais– desafia os pesquisadores treinados numa visão reducionista da realidade. Eles devem ser levados agora a articular uma interpretação coerente dos processos ecológicos (biofísico-químicos) e socioculturais no esforço de entendimento e de enfrentamento conseqüente (ou estrutural) dos desequilíbrios

---

<sup>1</sup> Embora a população urbana no Brasil tenha aumentado consideravelmente, autores como José Eli da Veiga (2001: 101) afirmam que a avassaladora urbanização brasileira é um mito, pois o chamado “grau de urbanização” corresponde à porcentagem das pessoas que residem em sedes de municípios e de distritos, independentemente de qualquer consideração sobre suas características geográficas. “O disparate é de tal ordem, que esse “grau de urbanização”, inventado pelo Estado Novo, faz do Pantanal a região mais urbanizada do país”.

urbanos. A construção dos objetos de pesquisa relacionados à crise socioambiental urbana passa dessa forma a pressupor o tratamento simultâneo e integrado dessas dimensões, apelando para a combinação de enfoques analíticos provenientes das ciências naturais, humanas e sociais.

Outro aspecto decisivo desta problemática diz respeito à necessidade de se discutir a questão ambiental em termos de uma análise econômico-política das relações internacionais. Se, por um lado, cada país está sendo coagido a desenvolver políticas ambientais num contexto descentralizador, facilitando assim as tomadas de decisão na base e permitindo a internalização dos pontos de vista e das aspirações das comunidades locais, por outro não se pode desconsiderar o peso das coações exercidas pelo contexto internacional na definição dos espaços de manobra para a elaboração de políticas ambientais preventivas e proativas (Vieira & Bredariol 1998).

Seja como for, a análise do fenômeno pressupõe, antes de mais nada, uma conceituação precisa do termo *meio ambiente*. Segundo os proponentes do enfoque de ecodesenvolvimento, o meio ambiente deve ser entendido como, simultaneamente, fornecedor de *recursos naturais*, receptor de *dejetos* oriundos das atividades de produção e consumo humanos, *espaço* onde se dão as interações entre processos naturais e socioculturais, e finalmente, como indutor de representações e práticas relacionadas à qualidade do *hábitat*. Neste último caso, trata-se da dimensão que corresponde à infra-estrutura física e sócio-institucional capaz de influenciar as condições gerais de vida das populações em termos de habitação, trabalho, recreação e auto-realização existencial (Vieira & Weber 2000 op. cit. Godard & Sachs 1975).

A evolução das políticas ambientais em nosso País merece também uma atenção especial. Em 1974 foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). Além disso, nesta mesma época, em plena ditadura militar, abre-se um espaço político para o movimento ecológico, ou seja, eclodem os primeiros indícios de um processo de construção de uma política ambiental que se corporificou, posteriormente, na lei número 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Segue-se a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), investido da missão de efetivar a regulação pública da crise socioambiental nos níveis federal, estadual e municipal.

Entretanto, foi apenas a partir da Constituição de 1988, indutora de um movimento mais consistente de **descentralização das políticas públicas** e fortalecimento da autonomia local, que os municípios passaram a atuar mais incisivamente na questão ambiental, defendendo seu patrimônio (natural e cultural) e o bem-estar de seus cidadãos. Para tanto, precisaram capacitar-se, enfrentando os conflitos gerados nas tomadas de posições em relação à questão socioambiental –um tema abrangente e ainda pouco conhecido da população.

Vale a pena destacar também que a descentralização das políticas públicas desobrigou a União de atribuições que estavam sob sua responsabilidade. Por implicação, a autonomia dos municípios passou a ser, em grande parte, somente uma autonomia econômica, o que dificultou sobremaneira o desenvolvimento dessas políticas. Para tanto, os municípios tiveram de se organizar melhor do ponto de vista técnico e metodológico.

A cidade de Porto Alegre, que já possuía um certo destaque na área ambiental desde a década de 70, seguiu uma trajetória de política ambiental interessante para se analisar, principalmente a partir de 1989, com a eleição da Administração Popular do PT. A política ambiental passou então a ser gerida não apenas do ponto de vista "preservacionista".

Como já foi mencionado acima, dentre os problemas socioambientais que vêm se tornado crônicos dos grandes centros urbanos –poluição, violência, insegurança– está a ocupação inadequada de áreas de risco geológico. A ocorrência de fenômenos geológicos e hidrológicos pode colocar em risco a vida das populações e ocasionar sérios danos materiais. O principal fator condicionante de situações de risco dotadas deste perfil é a ocupação de áreas em que a manifestação de fenômenos geológicos é facilitada, como é o caso das áreas mal drenadas e das encostas e topos de morros caracterizados pela presença de matações, alta declividade e baixa densidade de vegetação. Essas áreas são definidas como inadequadas à ocupação, em função das dificuldades de implantação da infra-estrutura básica.

Esta condição exige do poder público a adoção de medidas emergenciais, destinadas a reverter o quadro assim configurado mediante a eliminação de certos fatores de risco e o reassentamento gradual das populações (Atlas Ambiental de Porto Alegre, 1998: 153). Este é o tipo de política que tem sido desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre mediante o *Programa de Áreas de Risco*.

A Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre (SMAM) foi criada em 1976, com o objetivo de fazer frente ao problema do agravamento de

índices de poluição urbana. Nasceu no período da ditadura militar, a partir da promulgação da lei de número 4235, datada de 21 de dezembro de 1976. O prefeito, nomeado pelo governo militar, era Guilherme Socias Villela. A secretaria teve o mérito de ser a primeira secretaria municipal do gênero no País.

A criação da SMAM justificou-se pelo fato de Porto Alegre ter sido pioneira na criação de uma entidade ambientalista, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), liderada por ecologistas como José Lutzenberger, Flávio Lewgoy e Caio Lustosa. Existe a tese de que a SMAM nasceu para contrapor-se ao movimento ecológico e não para combater a poluição, como estava previsto na lei que a criou. Ao se observar a trajetória da secretaria até 1989, a tese parece plausível: afinal, durante esses treze anos a secretaria vem se dedicando apenas a trabalhos de urbanização e conservação de áreas verdes, sem exercer um papel relevante na gestão ambiental integrada dos problemas cruciais do Município.

Até 1989, faltou à SMAM não só uma visão lúcida das necessidades reais das populações por parte das administrações: a deficiência mais séria talvez tenha sido a falta de vontade política. Ao mesmo tempo, houve uma certa tolerância do executivo, que se beneficiava com a falta de controle e fiscalização efetiva de danos socioambientais, usufruindo de vantagens mediante a exploração de pedreiras, saibreiras e loteamentos.

O desafio científico assumido nesta dissertação consistiu na busca de um enfoque analítico que me permitisse tratar da problemática das ocupações de áreas de risco na cidade de Porto Alegre da perspectiva das ciências ambientais. O trabalho começou a ser concebido no final do ano 2000, à medida em que



passei a me interessar mais profundamente pelo debate sobre as implicações da crise socioambiental no âmbito das ciências humanas e sociais. Contribuiu para tanto a defesa, neste mesmo ano, do meu trabalho de conclusão de curso de graduação<sup>2</sup>. Ressalto ainda a minha vivência como bolsista de iniciação científica, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, sob orientação do professor Dr. Emil Albert Sobottka, onde tive acesso a discussões sobre descentralização das políticas públicas, participação política e orçamento participativo em Porto Alegre.

A ciência ambiental é uma área de conhecimento emergente e, por isso, difícil de ser encaixada nos paradigmas tradicionais da sociologia ou da política. Trata-se de uma área que, por enquanto, está sendo apenas tateada do ponto de vista teórico, epistemológico e ético. Trinta anos depois da Conferência de Estocolmo, as divergências de interpretação das causas e das implicações dos problemas socioambientais estão na ordem do dia e continuam a alimentar o debate nos campos da economia ambiental, da *deep ecology*, da ecologia social, do ecomarxismo e do ecodesenvolvimento.

Do ponto de vista da **economia ambiental**, a *qualidade ambiental* é considerada como um bem útil aos indivíduos e, portanto, pode ser tratada como mais um dentre os vários tipos de bens econômicos (Souza 2000: 89). A degradação ambiental ocorreria devido às falhas de mercado, ou seja, quando os agentes ignoram ou subestimam os custos impostos à sociedade pelos danos causados ao meio ambiente, como é o caso da poluição do ar ou das águas. Isto

---

<sup>2</sup> O título da monografia é “Gerenciamento ambiental e cidadania: o caso da Companhia Carris Porto-Alegrense”.

na medida em que é difícil fazer cumprir os direitos de propriedade e uso do meio ambiente visto como um *bem comum*. Neste caso, os problemas ambientais são considerados externalidades negativas<sup>3</sup>, ou custos externos: ocorre uma externalidade sempre que a ação do agente A interfere, involuntariamente, na utilidade do outro agente B, sem que haja qualquer compensação monetária entre A e B. A externalidade define-se através das noções de interdependência de ação não deliberada e da ausência de correspondência monetária relativa à ação. Devido às externalidades, os preços não representam integralmente os valores das preferências pessoais, e o mercado não pode atuar no sentido de proporcionar o máximo de bem-estar possível aos indivíduos.

A corrente da **deep ecology** é herdeira da visão *holístico-revolucionária* compartilhada por várias tradições espirituais e culturas que assumem uma ética baseada na busca de harmonia e integração do indivíduo no cosmos ordenado. Os adeptos desta corrente são apontados como fundamentalistas (Pelizzoli 1999). Seu proponente mais conhecido é Arne Naess, filósofo norueguês, que cunhou o termo em 1972 e continua exercendo uma influência considerável no movimento ecológico dos EUA e da Europa. Outros pensadores influentes são Michel Serres, na França; Bill Devall e George Sessions, nos Estados Unidos; e Warwick Fox, na Austrália. Eles continuam desenvolvendo uma série de princípios básicos desta linha de pensamento, pressupondo que:

---

<sup>3</sup> “Para que haja uma externalidade são necessárias duas condições. Primeiro, que as relações de produção ou utilidade de um indivíduo incluam variáveis reais (não monetárias) cujos valores são escolhidos por outros, sem atenção ao bem-estar do indivíduo. E segundo, que esses outros não paguem nem recebam compensação por sua atividade. Do ponto de vista da Economia Ambiental, portanto, os problemas ambientais, como a poluição e a degradação dos recursos naturais, são considerados externalidades negativas, ou custos externos. Ou seja, fenômenos externos aos

“a vida humana e não humana tem valores intrínsecos independentes do utilitarismo; os humanos não têm o direito de reduzir a biodiversidade, exceto para satisfazer suas necessidades vitais, e o florescimento da vida humana e das culturas é compatível com um decréscimo substancial da população humana. O florescimento da vida não humana requer tal decréscimo, pois a interferência humana na natureza é demasiada e as políticas devem, portanto, ser mudadas afetando as estruturas econômicas, tecnológicas e ideológicas. As mudanças ideológicas referem-se sobretudo a apreciar a qualidade de vida” (Diegues 1994: 37).

Os críticos mais contundentes da *deep ecology* são os **ecologistas sociais**. Para estes, é inócuo pedir ao ser humano que “pense como uma montanha”, pois o homem somente raciocina como ser humano. Murray Bookchin, um dos adeptos desta linha de pensamento, avalia que a posição dos ecologistas profundos é neo-malthusiana, na medida em que ignoram o fato dos problemas ecológicos de hoje terem raízes nas questões sociais. Alerta ainda para o perigo do “eco-fascismo” embutido em algumas proposições desta escola (*ibidem* p. 38).

Os ecologistas sociais analisam a degradação socioambiental como diretamente ligada aos imperativos do capitalismo e, como os marxistas, vêem na acumulação capitalista a força motriz da devastação do planeta. Por outro lado, criticam a noção de Estado e propõem uma sociedade democrática, descentralizada e baseada na propriedade comunal de produção. São

---

mercados que ocorrem porque existem falhas de mercado quando da utilização privada do meio ambiente, que é um bem de natureza pública” (Souza 2000: 100, 102).

considerados anarquistas e utópicos, e nesse ponto se afastam dos marxistas clássicos, a quem criticam (*ibidem* p. 39).

No movimento de crítica interna do marxismo clássico surge o **ecomarxismo**. Dentre seus adeptos destaca-se *Serge Moscovici*, que tem sugerido a importância dos trabalhos de juventude de Marx para o entendimento da relação homem-natureza (Diegues 1994: 41). A base das idéias de *Moscovici* está em sua crítica à dicotomia culturalismo-naturalismo.

O culturalismo tem por princípio a ruptura entre a sociedade e a natureza, “repetida pela separação entre o homem e a natureza, entre a história e a natureza, entre as ciências do homem e a natureza” (*ibidem* p. 41). Por outro lado, o naturalismo, ou “**novo naturalismo**” afirma a unidade entre a sociedade e a natureza, entre a ciência do homem e da natureza. O homem estaria dentro da natureza e seria a natureza; ao mesmo tempo, a natureza seria o seu mundo.

Podemos identificar Ignacy Sachs como representante do “novo naturalismo”, ao propor o enfoque do **ecodesenvolvimento**. Trata-se de um enfoque de pesquisa socioambiental sistêmica aplicada e orientada para a ação de planejamento e gestão. O paradigma sistêmico é assumido aqui como referencial indispensável para a análise de fenômenos *complexos* (Von Bertalanffy 1973).

O enfoque de ecodesenvolvimento tem como fundamentos normativos a prioridade concedida à busca de satisfação de necessidades básicas (materiais e intangíveis) das populações, uma dimensão ética e qualitativa via de regra ausente dos indicadores econômicos convencionais; a prudência ecológica, refletindo a preocupação pela relação harmoniosa ou “simbiótica” dos seres

humanos com o meio biofísico; a sustentabilidade espacial, entendida como uma busca de configurações rural-urbanas mais equilibradas; a sustentabilidade cultural, caracterizada como uma procura das raízes endógenas de processos de modernização, para que as soluções previstas estejam ajustadas às condições específicas de cada região e localidade; e a valorização de sistemas participativos de gestão local de problemas socioambientais.

Os enfoques apresentados acima consistem em maneiras diferentes de se perceber, analisar e encaminhar soluções para a problemática socioambiental. Alguns destes enfoques assumem uma postura mais ou menos radical, como é o caso da *deep ecology*, que acaba dificultando a formulação de ações práticas visando a resolução efetiva dos problemas interdependentes que configuram a "problemática do meio ambiente e do desenvolvimento". A proposta da economia ambiental, por sua vez, não constitui um modo efetivo de internalização de externalidades, como atestam os inúmeros –e aparentemente insolúveis– problemas relacionados à avaliação monetária dos danos infligidos ao meio ambiente e às culturas humanas.

A revisão de literatura sobre os fundamentos epistemológicos das ciências ambientais condicionou minha opção pelo enfoque do ecodesenvolvimento, porque me pareceu o mais adequado para tratar da questão central relacionada às ocupações de áreas de risco em ambiente urbano. Este enfoque estimula a análise sistêmica do problema em pauta, ao levar em conta a necessidade de ampliar o diagnóstico visando incluir nas análises as inter-relações dos centros urbanos com o contexto regional ou territorial mais amplo no qual eles se inserem

e favorecer assim a percepção de que as raízes do problema em pauta devem ser buscadas no contexto de crise estrutural do meio rural. Permite também –a meu ver melhor do que os outros enfoques– a identificação de opções de gestão participativa do processo de reconfiguração do estilo de desenvolvimento urbano dominante em nosso País. Em outras palavras, ele acentua a importância dos processos de aprendizagem comunitária na inflexão das atuais tendências de agravamento dos impasses relacionados ao enfrentamento preventivo-proativo dos problemas de ocupação de áreas de risco por populações migrantes.

As minhas preocupações no trabalho concentraram-se na busca de respostas plausíveis, bem fundamentadas empiricamente, a duas questões-chave. A primeira diz respeito às percepções dos diferentes atores envolvidos no PAR sobre as causas e soluções possíveis para a problemática das ocupações de áreas de risco; e a segunda diz respeito à participação popular no sistema de gestão implantado na Prefeitura de Porto Alegre. Estas questões nortearam a análise do sistema de gestão das áreas de risco em Porto Alegre, oferecendo pistas para o teste das seguintes hipóteses de trabalho:

**1) A participação da população em todas as fases do Programa (elaboração, implementação e monitoramento) tem sido restrita, na medida em que a população não percebe no mesmo a estratégia adequada para a solução de seus problemas de moradia. Ou seja, a população identifica na existência do Programa uma ameaça de perda de suas moradias.**

**2) A eficácia do Programa de Áreas de Risco restringe-se ao reassentamento das famílias, não apresentando um perfil preventivo e**

**proativo, e não se articulando a uma política de enfrentamento conseqüente das causas estruturais do problema.**

## **Objetivos**

**Geral:** O trabalho objetivou uma avaliação do Programa de Áreas de Risco da SMAM em Porto Alegre do ponto de vista (1) da participação dos moradores nas fases de elaboração, implementação e monitoramento das ações de gestão, e (2) da eficácia das ações na busca de solução para o problema das ocupações irregulares.

### **Específicos:**

- 1) caracterizar as transformações progressivas do sistema municipal de gestão ambiental, em função da construção gradual de uma agenda de prioridades baseada em diagnósticos supostamente participativos dos problemas socioambientais vividos em Porto Alegre;
- 2) aprofundar a análise do problema das ocupações regulares e irregulares nas áreas de riscos na cidade, e das ações governamentais orientadas no sentido do enfrentamento participativo destes problemas;  
e
- 3) Identificar avanços, lacunas e impasses do sistema de gestão instituído, sugerindo opções alternativas baseadas no enfoque de ecodesenvolvimento.

## Justificativa e relevância da pesquisa

Do ponto de vista teórico, este trabalho pode ser justificado por levar em conta o avanço das *ciências sociais do ambiente*, a partir da adoção do paradigma sistêmico. A visão sistêmica tem sido compartilhada por autores ligados a correntes de pensamento que recorrem a noções como *ecodesenvolvimento* (Sachs 1980; 1986), *um outro desenvolvimento* (Fondation Dag Hammarskjöld, 1975), *desenvolvimento sustentável* (WCDE 1987; Pearce et al. 1990) e *desenvolvimento durável* (Passet 1992). Todavia, existem controvérsias de natureza conceitual e ético-política que devem ser levadas cada vez mais em conta no esforço de pesquisa voltado à construção de *Agendas 21 locais*. Vários autores tendem a convergir no reconhecimento "da necessidade de se buscar novas formas de entendimento da dinâmica adaptativa das sociedades modernas, com base nas quais proposições operacionais de política ambiental com perfil antecipativo-preventivo, e interessadas portanto em incorporar a dimensão do longo prazo, poderiam ser extraídas, aperfeiçoadas, testadas mediante ações de pesquisa interdisciplinar-comparativa, e, finalmente, legitimadas na esfera do debate político" (Vieira 2000: 19).

Este tipo de estudo favorece a busca de novos instrumentos de política que promovam a interação eficaz entre a esfera da pesquisa científica e a esfera da ação planejadora. Neste quadro, o esforço investido na busca de antecipação do futuro e na previsão de instrumentos de gestão e ações políticas voltadas para a preservação efetiva do ambiente construído, minimizando os impactos



ambientais provocados pela iniciativa econômica, poderá aumentar as chances de se alcançar melhores níveis de qualidade de vida para as populações que habitam os centros metropolitanos.

No campo prático, a importância de se analisar o Programa de Áreas de Risco da SMAM reside no reconhecimento do fato de que as políticas ambientais relacionadas ao enfrentamento do problema do êxodo rural envolvem uma grande diversidade de atores, cada um deles exprimindo uma visão específica dos desafios envolvidos e das opções de gestão possíveis. Além disso, a análise de um programa como este serve para indicar que a gestão ambiental depende de uma boa administração pública, da otimização dos recursos e da integração entre as políticas municipais, estaduais e federais.

Neste sentido, são necessários estudos científicos que apontem as deficiências dos programas de gestão ambiental municipal e ofereçam subsídios para que as intervenções possam ser efetivadas de forma cada vez mais eficiente e em sintonia com as diretrizes do ecodesenvolvimento.

## **1 – Metodologia**

Do ponto de vista metodológico, para a consecução dos objetivos deste trabalho foi prevista a coleta de dados secundários e primários. Os dados secundários incluíram material bibliográfico versando sobre a problemática

estudada: a questão ambiental nas ciências sociais, teorias sobre planejamento urbano no Brasil, teorias sobre políticas públicas e descentralização, teorias sobre participação política, sobre a problemática urbana, a teoria sistêmica; o enfoque do ecodesenvolvimento e da gestão patrimonial dos recursos naturais; aspectos históricos da construção da discussão ambiental desde a década de 70; legislação e direito ambiental no Brasil; e avaliação de políticas ambientais urbanas.

Por outro lado, foram necessários dados mais específicos relativos a aspectos históricos, culturais, geográficos, políticos, econômicos, demográficos e étnicos de Porto Alegre; a institucionalização das políticas ambientais no município. Utilizou-se os projetos e relatórios das Secretarias envolvidas no Programa, como a SMAM e o Demhab, por exemplo; documentos e projetos específicos elaborados por representantes da sociedade civil organizada, documentos do Orçamento Participativo Municipal, entre outros.

Foi utilizada uma pesquisa realizada por Lindau (2000) no Morro da Polícia que apresenta dados da origem dos moradores em situação de risco naquela região (a maioria provenientes do interior do Rio Grande do Sul), e as respectivas décadas em que chegaram a Porto Alegre.

Foram consultados também periódicos de circulação nacional, estadual e municipal, além da suplementação dos jornais e outras publicações elaboradas pelas secretarias municipais.

No rol dos dados primários foram incluídos depoimentos de atores selecionados que integram o atual sistema de gestão ambiental municipal. Estes

dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas<sup>4</sup> e não estruturadas. As entrevistas foram distribuídas nos três segmentos sociais, quais sejam, o setor público (federal, estadual e municipal), a sociedade civil<sup>5</sup> organizada e a sociedade civil não organizada. No setor público foram realizadas doze entrevistas. Na sociedade civil organizada foram realizadas catorze entrevistas e na sociedade civil não organizada foram realizadas cinco entrevistas. Essas entrevistas visaram apreender as diferentes concepções dos atores sobre as causas e as possíveis soluções para os problemas de ocupação de áreas de risco, bem como a participação dos atores no Programa oficial.

Quanto à representatividade da amostra de entrevistados, procurou-se, no setor público, entrevistar um representante de cada órgão envolvido na questão. Na sociedade civil organizada, procurou-se mesclar entrevistas com entidades de diferentes regiões da cidade com um maior número de entrevistados residentes na região do Morro da Polícia (foram realizadas oito entrevistas com entidades do Morro da Polícia). Na sociedade civil não-organizada foram realizadas cinco entrevistas formais e outras tantas de caráter informal nas visitas ao morro. Foi privilegiada a amostra de entrevistas na sociedade civil organizada pelo fato de ser este setor o que mais participa na elaboração e controle dos programas de governo.

---

<sup>4</sup> Os roteiros das entrevistas encontram-se em anexo I.

<sup>5</sup> O termo sociedade civil pode ser entendido aqui no sentido hegeliano, ou seja, esta noção abrange todas as organizações e atividades fora do Estado, inclusive as atividades econômicas das empresas.

## Entrevistas

Segmentos sociais	Agentes escolhidos	n. de entrevistados
<b>Setor público</b>	Secretaria do Meio Ambiente	1
	Secretaria do Planejamento	1
	Secretaria de Obras e Viação	1
	Departamento de Habitação	1
	Gabinete do Prefeito	1
	Centros Administrativos Regionais	2
	Ministério Público Estadual	1
	Batalhão Ambiental da BM	1
	Fepam	1
	SEMA	1
	Ministério Público Federal	1
<b>Sociedade civil não-organizada</b>	Moradores da Região	5
<b>Sociedade civil organizada</b>	Universidade	4
	Conselhos Populares	2
	Conselheiros do OP	2
	Associações de moradores	4
	ONG	2
	<b>Total</b>	<b>31</b>

Empregou-se, finalmente, a técnica de observação participante, mediante visitas ao Morro da Polícia, em companhia dos técnicos do Programa de Áreas de Risco, em uma das ocasiões, e em visitas da pesquisadora individualmente, ou com o apoio do Batalhão Ambiental da Brigada Militar.

Contou-se ainda com fontes informais de coletas de dados mediante conversas com os atores, que foram fundamentais. Além da participação em palestras, exposições e congressos. Infelizmente, a permanência mais assídua na cidade não foi possível, por diversos motivos, entretanto, o conhecimento da pesquisadora a respeito da cidade, em alguns momentos, facilitaram o trabalho. Além disso, foram feitos registros fotográficos da região do Morro da Polícia.

## 2 – Estrutura do texto

No *capítulo 1* são tematizados diferentes aspectos da reflexão epistemológica contemporânea sobre a especificidade das ciências ambientais e são apresentados os referenciais teóricos que embasam o trabalho. O ecodesenvolvimento é caracterizado como um enfoque participativo de planejamento e gestão baseado numa visão sistêmica da ecologia humana. O conceito de gestão patrimonial é introduzido para qualificar com mais precisão as características essenciais do ecodesenvolvimento de um ponto de vista operacional.

No *capítulo 2*, são evidenciados aspectos históricos, geográficos, geológicos, hidrológicos e algumas características físicas e humanas da capital gaúcha. É dada especial atenção à evolução da população no Rio Grande do Sul nas décadas de 70, 80 e 90, mediante dados que nos permitem mapear os fluxos migratórios do meio rural para a cidade de Porto Alegre neste período.

No mesmo capítulo, são apresentadas características do movimento ecológico da cidade até os incipientes, mas importantes, aspectos que estão sendo desenvolvidos no caminho de construção da Agenda 21. A origem e o agravamento do problema das ocupações de áreas de risco (irregularidade fundiária) são também consideradas. Para tanto, caracterizou-se o tratamento dado a esta questão desde os primeiros levantamentos socioeconômicos feitos no Município no início da década de 50. Finalmente, levo em conta o contexto gerador do Programa de Áreas de Risco da Smam, onde se destaca a

participação da sociedade civil organizada mediante as ações do Conselho Popular do Bairro Partenon.

No *capítulo 3*, aprofundamos o estudo do sistema de gestão e de sua dinâmica, com base em informações coletadas principalmente mediante pesquisa de campo no Morro da Polícia. São analisados os resultados das entrevistas com os diferentes atores envolvidos no programa, do ponto de vista da participação popular e da eficácia do mesmo. Tendo como pano de fundo o registro da intensidade alcançada pelo fluxo migratório na direção de Porto Alegre desde a década de 70, buscou-se comprovar as hipóteses de trabalho na área do Morro da Polícia. A escolha do local justifica-se pelo fato de se tratar de uma área de preservação permanente, onde persistem os maiores percentuais de ocupações de áreas de risco em encostas no Município. Além disso, o programa foi gestado para fazer frente –num primeiro momento– à realidade vivida nesta área.

Ainda neste capítulo, propõe-se uma avaliação do sistema de gestão instituído, da perspectiva de sua eficácia enquanto espaço de tomadas de decisão que exprime as idiossincrasias da cultura política do município de Porto Alegre; e também das representações em jogo das causas estruturais do problema em pauta.

Nas *considerações finais* são apontadas sugestões exploratórias para um melhor enquadramento analítico do problema das ocupações de áreas de risco na cidade, com base no enfoque de gestão patrimonial.

## 1. ABORDAGENS DE PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS

*Quando tivermos de escolher entre duas alternativas, sem conhecimento de causa, devemos escolher aquela cujas consequências irreversíveis não signifiquem situação inaceitável.*

*José A Lutzenberger  
(Fim do futuro?)*

Este primeiro capítulo tem como objetivo oferecer uma síntese da revisão teórico-metodológica sobre a problemática explicitada na introdução. O capítulo está dividido em três partes. Na primeira, procuro caracterizar alguns aspectos da epistemologia das ciências ambientais, incorporando a rede de categorias analíticas que estruturam o modelo de gestão patrimonial<sup>6</sup>, quais sejam:

---

<sup>6</sup> A noção de patrimonialidade empregada aqui vem se constituindo progressivamente desde 1975, quando um certo número de operações de “pesquisa-ação” foi efetuado visando atender à demanda de atores sociais confrontados a certas situações problemáticas. “Estas operações foram desenvolvidas em diferentes domínios, tais como a qualidade das águas subterrâneas, a restauração de áreas de montanha, a gestão de bacias hidrográficas, ou a manutenção, a adaptação e o desenvolvimento das atividades agrícolas. Apoiando-se na noção de “patrimônio”,

patrimônio comum, modos de apropriação e sistemas de gestão de recursos ambientais. Na segunda parte, são abordadas algumas correntes que discutem a questão ambiental; ao mesmo tempo, os problemas ambientais urbanos são abordados do ponto de vista do ecodesenvolvimento, no contexto do debate relacionado à compreensão das causas estruturais e das "terapias" possíveis para a problemática socioambiental contemporânea. A terceira parte incorpora o tratamento de duas dimensões centrais do conceito de ecodesenvolvimento, a saber, descentralização das políticas públicas e participação popular. Na quarta, finalmente, explicito o instrumental analítico utilizado na avaliação do sistema de gestão de áreas de risco em funcionamento na cidade de Porto Alegre.

## 1.1 EPISTEMOLOGIA DAS CIÊNCIAS AMBIENTAIS

No campo da epistemologia das ciências ambientais podemos destacar dois aspectos considerados centrais para o nosso trabalho, quais sejam, “a percepção das insuficiências da tradição científica de corte analítico-reducionista no lidar com a dimensão sistêmica dos problemas socioambientais e a abertura a um questionamento radical e criativo daquilo que entendemos atualmente por *ciência* e por integração inter e transdisciplinar do conhecimento” (Vieira 2001:13).

---

inspirada pelo “sistemismo” e pelas pesquisas sobre a “comunicação” e a “negociação”, este enfoque reúne conceitos, métodos, e procedimentos destinados, antes de mais nada, a guiar intervenções que visam a “resolução positiva de problemas de ação” “ (Ollagnon *in* Weber 2000: 171).



Faz-se necessário, portanto, irmos além das tradições “racional-compreensiva” e “incremental-disjuntiva” no campo dos enfoques tradicionais de gestão, instaurando a aplicação de princípios e métodos oriundos da *pesquisa de sistemas complexos* (Von Bertalanffy, 1968; Jollivet, 1992; Simon, 1969; Ozbekhan, 1971; Ackoff, 1979; Sachs, 1986; Simmonis, 1984, *apud* Vieira, 2000).

A abordagem sistêmica é considerada uma metodologia de tratamento anti-reducionista dos fenômenos socioambientais. Como implicações mais interessantes do sistemismo temos os impulsos que ele gera para a maturação de uma abordagem integrada das diversas sub-áreas que compõem o campo da ecologia humana contemporânea (Vieira 1995:128). Do ponto de vista metodológico, o sistemismo resgata a análise prospectiva, permitindo pressupor que o trabalho de planejamento corre o risco de se tornar disfuncional se não estiver apoiado em dados confiáveis sobre a eclosão de impactos destrutivos e sobre as repercussões mais prováveis da introdução de cursos alternativos de ação sobre o meio ambiente e as culturas. “Quanto aos impulsos de natureza teórica, o enfoque sistêmico pode contribuir para melhorar nossa compreensão dos processos de transformação de sistemas ecossociais capazes de engendrar prejuízos socioambientais mais ou menos irreversíveis” (*ibidem*).

A elucidação da problemática ambiental pressupõe a integração interdisciplinar do saber; no entanto, seria importante levar em conta que, “a partir do momento em que a acumulação do capital exige a articulação funcional das ciências aos processos produtivos para elevar sua eficiência, os conhecimentos científicos não surgem apenas numa relação de verdade ou de conhecimento do real, mas também como força produtiva do processo econômico” (Leff 2001).

Devido à complexidade dos problemas ambientais e, por isso, à necessidade de analisá-los como sistemas socioambientais complexos, tornou-se também necessário integrar a seu conteúdo um conjunto de conhecimentos derivados de diversos campos do saber. A convergência de conhecimentos de um conjunto de disciplinas envolvidas na problemática ambiental gera um processo de intercâmbio teórico, metodológico, conceitual e terminológico. Neste sentido, “a transdisciplinaridade pode ser definida como um processo de intercâmbio entre diversos campos e ramos do conhecimento científico, nos quais uns transferem métodos, conceitos, termos e inclusive corpos teóricos inteiros para outros, que são incorporados e assimilados pela disciplina importadora, induzindo um processo contraditório de avanço/retrocesso do conhecimento, característico do desenvolvimento das ciências” (Leff 2001: 83).

A interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade contribuíram para o avanço da capacidade de diferentes disciplinas apreenderem e resolverem problemas ambientais através dos avanços teóricos, metodológicos e técnicos que incorporaram, por exemplo, a economia, a ecologia, a antropologia, a sociologia, a geografia, entre outras.

Dentre os conceitos mais fecundos que têm sido aplicados no campo das ciências ambientais atualmente está a noção de *patrimonialidade*. Trata-se da dimensão da base transmissível (material e imaterial) dos processos de desenvolvimento num horizonte de longo prazo. Desta perspectiva, para se empreender uma ação eficaz de melhoria da qualidade ambiental, “tornar-se-ia necessário aliar à preocupação pelo embasamento sistêmico dos diagnósticos

científicos do problema em pauta a busca de soluções *negociadas* envolvendo o conjunto dos atores sociais implicados” (Vieira 2000: 22).

Objetivando dotar a problemática ambiental de um estatuto epistemológico cada vez mais consistente, podemos caracterizar o meio ambiente –à luz da pesquisa sistêmica– como um conceito relacional, onde “a cada fenômeno identificado como um “sistema” corresponderia um meio ambiente específico, e a análise deste fenômeno integraria a determinação de seus limites e o entendimento das modalidades correspondentes de acoplamento sistema-ambiente” (*ibidem* p. 23).

Tomando como ponto de partida esta categoria sistêmica de meio ambiente podemos relacioná-la com a categoria *apropriação de recursos comuns*, pois este tipo de recurso representa uma espécie de modelo paradigmático para o entendimento das questões ambientais pelo fato destas dizerem respeito a algo que se encontra fora do âmbito da ação privada, ou seja, àquilo *que não pertence a ninguém e/ou atravessa a propriedade* (Vieira 2000: 25). Os modos de apropriação de recursos naturais renováveis encontrados nas sociedades contemporâneas podem ser representados pelo livre acesso e pela apropriação privada.

O mais interessante é a maneira como podemos empregar o conceito de modo de apropriação mediante suas várias dimensões: as *representações* cognitivas dos atores sociais implicados; *usos* possíveis dos recursos, que acabam sendo determinados pelos sistemas de valores e representações sociais; as *modalidades de acesso e de controle de acesso* aos recursos; as *modalidades*

*de transferência de direitos de acesso*, que pode ser no contexto de uma mesma geração ou entre gerações, segundo possibilidades que vão desde a doação à venda, passando pela circulação em redes de parentesco; e as *modalidades de repartição ou partilha dos recursos* (Vieira 2000).

A gestão de problemas socioambientais urbanos baseada no enfoque de ecodesenvolvimento pressupõe que o ambiente seja considerado como um **patrimônio natural e cultural**. Neste caso, a **gestão** caracteriza-se como o cerne onde se confrontam e se reencontram os objetivos associados ao desenvolvimento e ao ordenamento e aqueles voltados para a conservação de recursos “comuns” e a preservação da qualidade do hábitat (Godard 2000). Para vários autores, isto significa, principalmente, tratar os recursos essenciais à vida em sociedade do ponto de vista da solidariedade intra e intergeracional. A gestão patrimonial apóia-se numa noção de patrimônio inspirada pelo sistemismo, reunindo conceitos, métodos e procedimentos destinados a guiar intervenções que visam a “resolução positiva de problemas de ação” (Ollagnon 2000: 171).

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) podem ser consideradas (potencialmente) como instrumentos eficazes de gestão. Mais do que isso, a criação de APAs representa um avanço na história do processo de gestão ambiental no país, pois, a partir delas, pode-se planejar o correto aproveitamento dos recursos naturais, determinando-se aquelas áreas que poderão ser cultivadas, urbanizadas, ou direcionadas para usos múltiplos, assim como aquelas a serem transformadas em zonas de preservação permanente (Brito 1998).

Os morros são considerados áreas de preservação permanente instituídas pelo Código Florestal –lei n. 4771/65. Ocorre que não existem planos de gestão e

fiscalização destas áreas, na maioria dos municípios brasileiros, levando às ocupações predatórias que acabam constituindo-se em áreas de risco como o Morro da Polícia em Porto Alegre.

Neste sentido, a gestão dos recursos naturais vem a ser um dos componentes do processo de regulação das inter-relações entre os sistemas socioculturais e o meio ambiente biofísico:

“num horizonte que leva em conta a diversidade de representações cognitivas dos atores sociais em jogo, a variabilidade envolvida nas diferentes escalas espaciais (do local ao global) e temporais (do curto ao longo prazo), bem como as incertezas e controvérsias científicas que marcam a busca de compreensão da dinâmica evolutiva dos *sistemas sócio-ambientais* contemporâneos” (Vieira & Weber 2000: 21).

A categoria de **apropriação** permeia toda e qualquer interpretação da gênese, do agravamento tendencial e das chances de confrontação conseqüente dos conflitos ambientais. Desta perspectiva analítica, as sociedades dispõem de diferentes maneiras de classificar o mundo e os fenômenos, ou seja, possuem diferentes sistemas de representações e valores. Ao mesmo tempo, no âmbito de cada sociedades existem diferentes grupos com valores também diferentes, que dão margem a conflitos no caso de apropriações de bens comuns.

Levando-se em consideração os conflitos de interesses ocasionados por diferentes representações e interesses de um número diversificado de atores sociais, a categoria **patrimônio comum** surge, na opinião dos autores, como um

instrumento possível –e inovador– de negociação e tomada de decisão. Porém, ela deve ser reconhecida pelos atores envolvidos como uma condição de sua própria sobrevivência. A dinâmica dos processos de tomada de decisão passa a ser entendida como um sistema patrimonial de negociações, onde estão incluídos atores individuais e coletivos que se reconhecem portadores de diferentes representações da relação sociedade-natureza. Desta maneira, a participação da sociedade civil passa a ser pensada de outro ponto de vista –centrado na preocupação pela aprendizagem individual, grupal e institucional. Este enfoque de gestão busca ir além da ideologia do envolvimento “induzido” das populações em torno de projetos de desenvolvimento concebidos do exterior, com base em objetivos que não constituem o resultado de uma negociação coerente de interesses e conflitos entre usuários de recursos comuns.

Desta perspectiva, em diferentes graus, todos os atores da sociedade deverão se constituir em gestores da qualidade da natureza, na medida em que todos eles influenciam mais ou menos diretamente a qualidade desta. A qualidade da natureza deve se tornar assim o “bem comum” do conjunto da sociedade.

O enfoque patrimonial tem por objeto a definição de um contexto e de uma linguagem suscetíveis de acolher os variados tipos de enfoques estratégicos explícitos, ao mesmo tempo que as diversas lógicas pragmáticas dos atores. Dessa forma, deve ser entendido como uma tentativa de constituir uma “metalinguagem” visando a resolução de problemas de gestão da qualidade, ou seja, ele configura um modo de ver e de agir direcionado para a resolução de problemas de ação. Além disso, tem como ponto de partida o reconhecimento da

**complexidade**, da **globalidade**, da **totalidade** e da **interatividade** que caracterizam os sistemas vivos e a esfera humana. Significa reconhecer na complexidade, na globalidade, e na interatividade do meio natural e humano a existência de sistemas.

Podemos encontrar no processo de gestão da qualidade a presença de relações complexas de negociação que instigam a sociabilidade dos diferentes tipos de atores. Este é o fundamento do conceito de patrimonialidade, um tecido constituído por relações face ao meio ambiente e por relações entre atores, tendo como desafio a busca de qualidade de algo considerado como bem comum. O foco da visão patrimonial está colocado portanto na explicitação e na ativação deste tecido relacional, com o objetivo de resolver problemas colocados pela gestão dos recursos e dos meios naturais.

A participação dos atores através do processo de negociação os coloca em movimento. Negociando, os atores estão atualizando, questionando as relações existentes e instaurando novas relações. É através da negociação que se processam o engajamento dos atores, sua inserção no **sistema de ação** e a efetivação de um padrão consistente de ação.

Os conceitos presentes no enfoque patrimonial serão importantes para nossa avaliação da participação da comunidade nas diferentes fases do Programa de Áreas de Risco, onde poderemos perceber como acontecem as negociações entre atores, sua inserção no sistema de gestão e os conflitos decorrentes.

## 1.2 QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL E ECODESENVOLVIMENTO

O projeto de uma Ecologia Humana desenvolveu-se inicialmente na *Chicago School of Sociology*, a partir da década de 30, através de pesquisas que procuravam uma forma estrutural de compreender a evolução social em curso naquela cidade. Esta foi a primeira abordagem da Ecologia na Sociologia, com o tratamento sistemático da noção de espaço. Uma segunda linha de aprofundamento data de 1950, quando Amos Hawley publicou o seu *Human Ecology*. Nesta obra clássica, o autor apresenta um “quadro detalhado para a análise da vida social, identificando a adaptação do homem ao seu meio como questão fundamental para a Sociologia” (Vieira & Bredariol 1998: 43).

Com relação aos estudos demográficos, as preocupações ecológicas de Malthus referiam-se à pressão do crescimento das populações humanas sobre os recursos naturais. As idéias malthusianas ainda estão presentes na visão de grupos que acreditam que os problemas relativos à degradação ambiental e à escassez de alimentos devem-se, basicamente, ao crescimento constante da população mundial, sem levar em consideração a distribuição de renda nos países, bem como os sistemas econômicos que não contemplam as questões ambientais de maneira sistêmica.

O envolvimento da economia liberal neste debate se dá através da discussão de quem assumiria os custos de recuperação do meio ambiente danificado, o Estado ou o poluidor? Ao mesmo tempo, a economia analisa a pressão das populações e do crescimento econômico sobre o estoque de recursos



naturais da humanidade. Nesta linha, o Relatório do Clube de Roma, *Os limites do crescimento* foi um marco na posição da economia com relação à questão ecológica. Pode-se resumir a tese central desse relatório, de maneira superficial através da seguinte afirmação: “se os padrões de vida e crescimento dos países desenvolvidos fossem estendidos a todos os povos, acarretariam uma pressão tal sobre os recursos naturais que a vida desapareceria da face da Terra” (Vieira & Bredariol 1998: 50).

A crítica à tese do Clube de Roma é pelo fato das projeções sobre o esgotamento dos recursos se basearem nos níveis de consumo dos povos de países desenvolvidos, ou seja, o crescimento econômico teria de ser igual aos padrões de consumo do mundo desenvolvido, independentemente de mudanças nas relações sociais e entre países.

O Relatório do Clube de Roma sinalizou o reconhecimento da relevância do pensamento econômico liberal na interpretação e na gestão das questões ambientais. Hoje falamos de uma economia ambiental, onde as empresas estabelecem normas (ISO-14000) e procedimentos para a certificação de produtos, a avaliação de impactos, a auditoria ambiental e a análise de risco.

Um dos grandes problemas da economia ambiental é o conceito de *externalidade*, pois do ângulo da análise econômica, a noção genérica de recurso, seja ele renovável ou não, está ligada à existência de mercados e de processos de externalização, portanto, “o economista tende a equacionar segundo o mercado aquilo que ele considera questões de mercado, sendo que esta noção nos remete ao reconhecimento da natureza da propriedade –privada ou coletiva–

à natureza das interações e da concorrência relativa a um dado recurso, e ao valor creditado ao mesmo. Relativamente aos elementos do patrimônio natural, a atribuição do valor deste patrimônio coloca ao analista uma série de problemas metodológicos bastante polêmicos e ainda em fase de investigação” (Vieira 2000: 28, *apud* Weber 1989).

Desde a década de 70, com a realização da Conferência de Estocolmo, discutem-se alternativas ao crescimento predatório, ou seja, sem planejamento, ou com planejamento centralizado, sem levar em conta o longo prazo. Na preparação desta mesma Conferência, duas posições opostas foram assumidas, pelos que previam abundância e pelos catastrofistas (Sachs 2000). Os primeiros, acreditavam que as preocupações com o meio ambiente eram descabidas, pois poderiam atrasar e inibir os esforços dos países em desenvolvimento que estavam a caminho da industrialização. Partidos de direita e de esquerda pressupunham que soluções técnicas sempre poderiam ser concebidas para garantir a continuidade do progresso material das sociedades humanas.

Por outro lado, haviam os pessimistas que alertavam para os perigos do crescimento demográfico e econômico. Para estes, ao final do século XX, a humanidade poderia encarar a triste alternativa de ter de escolher entre o desaparecimento em consequência da exaustão dos recursos ou pelos efeitos caóticos da poluição. Mais tarde, com a realização da Conferência, estas duas posições foram descartadas e optou-se por um paradigma que contemplasse as causas sociais, ao mesmo tempo que respeitasse o meio ambiente, em vez de favorecer a incorporação predatória do capital da natureza ao PIB. Este paradigma, trata-se do ecodesenvolvimento, que prevê um desenvolvimento

endógeno, auto-suficiente, orientado para as necessidades, em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais.

O ecodesenvolvimento surgiu em uma época anterior aos impactos decorrentes da valorização dos preços do petróleo no mercado internacional. Atendia à necessidade de se superar os impasses que levaram à organização da Conferência de Estocolmo. Entretanto, teve fôlego maior devido à crise do petróleo. O conceito foi introduzido por Maurice F. Strong, diretor executivo do Pnuma –Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente– em junho de 1973, sendo definido como um estilo de desenvolvimento particularmente adaptado às regiões rurais do Terceiro Mundo. No entanto, o conceito ampliou-se e hoje é também considerado aplicável à análise e à gestão do meio urbano, em qualquer país do mundo.

A abordagem do ecodesenvolvimento –fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos– não se alterou, substantivamente, desde o encontro de Estocolmo até a conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Baseia-se numa noção sistêmica de sustentabilidade, com suas múltiplas dimensões que se relacionam e são necessárias quando pensamos em planejamento e gestão ambiental. O termo sustentabilidade apresenta cinco dimensões básicas (Sachs 1993; 1994; 2000): a sustentabilidade social, que expressaria uma visão renovada do que vem a ser uma sociedade igualitária e democrática e inclui a sustentabilidade cultural, mediante a procura de raízes endógenas de modernização. A sustentabilidade ecológica se alimentaria da potencialização e renovação dos recursos naturais disponíveis, da limitação da

exploração e do consumo predatório, entre outros. A sustentabilidade econômica aparece como necessidade de se levar em conta a eficácia dos processos alocativos, mas mediante uma nova concepção de economia vista como simples instrumento a serviço de finalidades sociais. A sustentabilidade política implica a busca de soluções descentralizadas e participativas, norteadas pelo conceito chave de "self-reliance". Por fim, a sustentabilidade espacial, fundamentada no equilíbrio das configurações rural-urbanas.

Dessa forma, o ecodesenvolvimento requer:

“o planejamento local e participativo, no nível micro, das autoridades locais, comunidades e associações de cidadãos envolvidas na proteção da área. Para alguns autores mais radicais, é necessário também o reconhecimento dos direitos legítimos aos recursos e às necessidades das comunidades locais, dando a estas um papel central no planejamento da proteção e do monitoramento das áreas protegidas, permitindo uma interação saudável entre o conhecimento tradicional e a ciência moderna” (Kothari *et al.*, 1995 *in* Sachs 2000: 73).

Em outras palavras, as principais características do ecodesenvolvimento são as seguintes: a valorização dos recursos específicos de cada região para a satisfação das necessidades da população como alimentação, habitação, saúde e educação; implementação de um ecossistema social que contribua para a realização do homem; solidariedade diacrônica com as gerações futuras; redução dos impactos negativos das atividades humanas sobre o ambiente através do aproveitamento de todas as complementaridades na produção; o

ecodesenvolvimento aposta na capacidade natural das regiões para a fotossíntese sob todas as suas formas; implica um estilo tecnológico particular (ecotécnicas), daí subentende-se modalidades de organização social e um novo sistema de educação; deve ser considerada a especificidade de cada caso; é fundamental uma educação preparatória para a participação no planejamento e gestão, além da sensibilização das pessoas com relação à dimensão do ambiente e aos aspectos ecológicos do desenvolvimento.

O debate sobre ecodesenvolvimento se detém, basicamente, nos conceitos de análise e planejamento, sem considerar os aspectos da formulação e implementação de programas, bem como a avaliação destes. Embora este enfoque não foque a dimensão administrativa, possibilita visualizarmos estratégias como a participação das comunidades locais e a busca da autonomia (*self reliance*).

Com relação à habitação, mais precisamente ao déficit habitacional, a programação do ecodesenvolvimento propõe o aproveitamento de materiais de construção de origem local, abundantes e baratos ao invés da utilização dos materiais símbolos da modernidade, como é o caso das “casas de ferro e cimento”. Também propõe a adaptação da casa às condições ecológicas. Por último, e mais importante, é preciso a integração da ecologia, da antropologia e da sociologia no pensamento urbanístico, na elaboração de planos estruturais de cidades e de quaisquer outros assentamentos humanos.

O projeto de fundamentação teórica e metodológica do enfoque do ecodesenvolvimento é impensável sem o aporte do paradigma sistêmico. Isto na medida em que este projeto pressupõe um conceito de desenvolvimento que

designa processos de regulação da dinâmica co-evolutiva envolvendo sistemas socioculturais e ecossistemas (Vieira 1998). Um sistema sociocultural pode ser caracterizado –desta perspectiva– como um conjunto formado por quatro componentes interdependentes e abertos ao meio ambiente, a saber: os subsistemas biológico, econômico, político e cultural. Os problemas de recursos, energia, ambiente, população e desenvolvimento só poderão ser percebidos de maneira correta quando examinados em suas relações mútuas, isto implica num quadro conceitual unificado de planejamento.

Na realidade, é necessário que se estabeleça uma nova articulação entre as ciências do homem e as ciências naturais a fim de melhor apreender a interação dos processos naturais e sociais, nos quais o homem é igualmente sujeito e objeto (Sachs 1986: 11). Nesse sentido, a abordagem sistêmica incita a que se identifiquem os efeitos ecológicos e sociais das ações empreendidas para a realização das políticas de desenvolvimento. Entende-se, portanto, ambiente como: o meio natural, as tecno-estruturas criadas pelo homem e o meio social.

Além disso, o paradigma sistêmico que está na base do enfoque de ecodesenvolvimento –visto como um enfoque de planejamento e gestão que depende da pesquisa básica em ecologia humana– reconhece na **participação democrática** um componente essencial de um padrão de construção e regulação de estratégias plurais de intervenção, adaptadas a contextos socioculturais e ambientais específicos. Neste sentido, Ignacy Sachs acredita na consolidação e aprofundamento de uma cultura política democrático-participativa, distribuição eqüitativa do “ter” e gestão “ecologicamente prudente” do patrimônio natural.

Ainda na linha da ecologia humana do desenvolvimento, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, reuniu contribuições de especialistas de todo o mundo e promoveu audiências em diversos países para editar, em 1988, o relatório *Nosso futuro comum* que propõe o conceito de desenvolvimento sustentável com os seguintes objetivos: “retomar o crescimento, alterar a qualidade do desenvolvimento, atender às necessidades essenciais de emprego, alimentação, energia, água e saneamento, manter um nível populacional sustentável, conservar e melhorar a base de recursos, reorientar a tecnologia e administrar o risco e incluir o meio ambiente e a economia no processo de tomada de decisões” (Vieira & Bredariol 1998: 62).

O centro das limitações dessas propostas está no fato de não discutirem o meio ambiente a partir de uma análise política das relações entre os países. O quadro político não é discutido e a tomada de posições acaba se dispersando em relatórios técnicos.

Parte-se, portanto, do princípio de que os programas de gestão ambiental devem ser implantados levando-se em consideração a participação autêntica da sociedade civil através de um processo endógeno de identificação de problemas e necessidades. No entanto, estes problemas e necessidades podem se chocar com interesses diversos das secretarias e departamentos governamentais, gerando conflitos que dificultam o êxito de tais programas, quando o desejável é que se tenha uma co-responsabilidade entre os diferentes atores participantes do processo: Estado, setor econômico e sociedade civil. Sendo assim, é importante que os municípios tenham autonomia para cuidar de seu meio ambiente, mas ao mesmo tempo, possam contar com o apoio das outras esferas do estado

(estadual, federal), por isso, vamos aprofundar nossa discussão introduzindo os conceitos de descentralização e participação popular.

### 1.3 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

No caso da gestão ambiental municipal de corte participativo, torna-se necessário salientar a importância da descentralização promovida pela Constituição de 1988. Para que a descentralização se torne um processo efetivamente facilitador da internalização da questão do meio ambiente no sistema de planejamento, induzindo um projeto de sociedade democrático-participativa, cabe antes de tudo visualizá-la como capaz de incidir na dinâmica dos processos decisórios em todos os níveis de regulação política da Federação. Neste caso, o desafio consiste em se perceber em cada nível hierárquico a existência de interesses e preocupações legítimas e irreduzíveis àquelas encontradas nos demais (Vieira 1998: 87).

A descentralização acontece quando, conforme Roversi-Monaco (*apud* Stein 1997: 79), os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver suas próprias atividades. Outros estudiosos como Sato, por exemplo, acreditam que as diferentes definições da descentralização estão relacionadas a uma visão de mundo com preocupações e prioridades diferentes, ou seja, a descentralização pode ser o problema a ser resolvido, o



objetivo que se busca ou o meio para resolver algum problema, depende da perspectiva de cada “ator social” (Sato *apud* Stein 1997: 79).

A descentralização significa, em teoria, a possibilidade de ampliação dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização de instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficiente dos escassos recursos públicos Jacobi (1990: 122). Para Mello, (*apud* Stein 1997: 86) a descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa “governo próprio para as entidades descentralizadoras” e está relacionada diretamente à autonomia municipal como a “forma mais universal de descentralização”.

Para que ocorra a descentralização municipal é fundamental a existência da autonomia local, ou seja, os municípios devem ter autonomia administrativa e leis próprias para tratar dos problemas ambientais, como tem ocorrido com relação aos processos de licenciamento ambiental em vários municípios brasileiros. Ao mesmo tempo, é primordial a existência de recursos para a prestação de serviços. De nada adianta, por um lado, um município com autonomia para administrar seus serviços públicos, como o meio ambiente, por exemplo, sem ter os recursos para fazê-lo. Por outro lado, a descentralização municipal amplia os espaços de participação dos cidadãos (Rosa 1999). Através da participação, é dada aos cidadãos a possibilidade de atuarem de forma relevante nas questões do município, exercendo um controle mais permanente da coisa pública. Embora a participação não resolva todos os problemas dos moradores excluídos dos serviços públicos, não há dúvidas de que ela consiste numa oportunidade

concreta de maior eqüanimidade na distribuição e aplicação dos recursos existentes, além de proporcionar o exercício da cidadania.

A abordagem de ecodesenvolvimento considera a sociedade civil, a participação popular, a descentralização político-administrativa e, de modo geral, a politização da questão sócio-ambiental como elementos chaves de um novo modelo de sustentabilidade. Na medida em que se exige a participação ativa da população e um planejamento de caráter “**preventivo-adaptativo**”, ela se mostra particularmente conveniente e promissora para a elaboração de propostas de desenvolvimento regional e local, pois uma das limitações do ecodesenvolvimento na dimensão de nível global refere-se à dificuldade de compatibilizar um planejamento centralizado com a participação popular nas esferas locais (Frey 1998).

Considerando-se, ainda, a gestão ambiental a partir do enfoque de ecodesenvolvimento cabe apontar algumas hipóteses relacionadas à aplicação concreta do mesmo: o enfoque exige não só um movimento efetivo de transferência de poder do espaço central (nacional) para espaços locais, ele pressupõe um novo padrão de relacionamento entre as instâncias decisórias situadas nos diferentes espaços territoriais, para que o sistema assim criado se torne compatível com a autonomia específica de cada um deles, bem como as exigências de sua articulação global. Por outro lado, o planejamento deverá abrir-se à participação integral da sociedade civil e promover uma integração transetorial e interinstitucional efetiva (Vieira 1998: 90).

Destaca-se a importância dos atores e instituições envolvidos no ecodesenvolvimento urbano, que exige, de acordo com Sachs (1986), um

conhecimento concreto e minucioso tanto das necessidades sociais prementes como dos recursos latentes da cidade. A identificação e a combinação desses recursos e dessas necessidades requer participação efetiva e constante das organizações populares e dos movimentos comunitários, dado o seu envolvimento diário com a especificidade territorial de cada bairro. Ao mesmo tempo, num modelo participativo, a participação deve ser compreendida como um “valor em si” (Habermas 1995). Ressalta, ainda, Sachs que:

“uma participação genuína deve ser medida pelo poder de iniciativa conquistado pela comunidade, pelo espaço para experiências reais locais, pelo grau de simetria nas relações entre os cidadãos e os diferentes níveis do Governo, pelos mecanismos existentes para acordos de resolução de conflitos, pela natureza do processo de planejamento, pelo acesso aos meios de comunicação. Mas, também, pela capacidade das entidades comunitárias de encontrarem um equilíbrio em suas duplas funções de críticos do sistema e de proponentes de soluções construtivas” (1986: 162).

Um processo de democratização da gestão municipal na perspectiva da ampliação da participação popular requer que se processem alterações substanciais nos procedimentos de formulação e de definição de políticas e na estrutura político-administrativa. É necessário, portanto, um modelo de gestão do meio ambiente que contemple todos os atores envolvidos no processo de negociação.

## 1.4 O INSTRUMENTAL ANALÍTICO

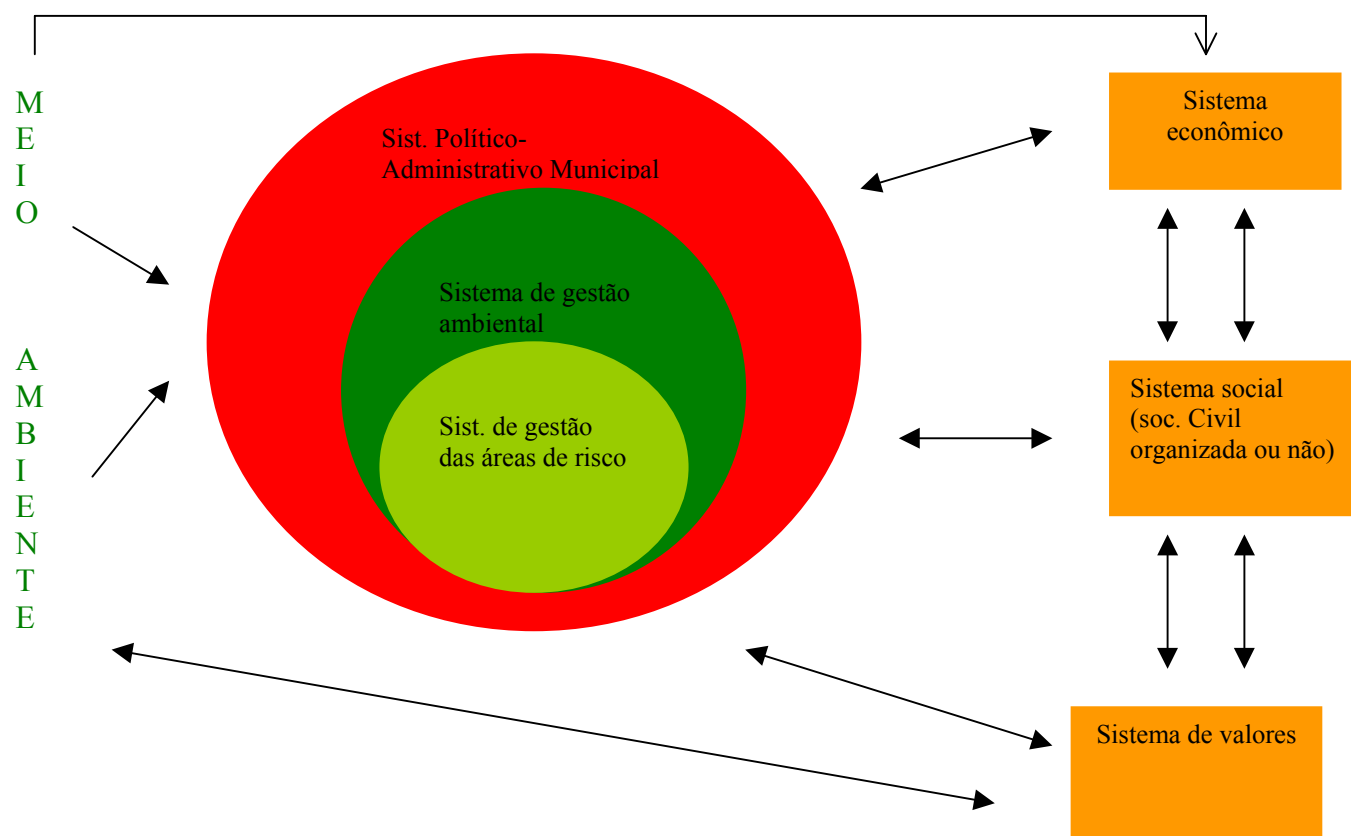
O instrumental analítico utilizado nesta dissertação baseia-se na visão sistêmica e permite o tratamento das inter-relações entre níveis hierárquicos do sistema de gestão de problemas socioambientais existente no País.

Desta perspectiva, podemos analisar o sistema de gestão ambiental de Porto Alegre como um subsistema, que engloba outro subsistema denominado sistema de gestão de áreas de risco. Estes subsistemas fazem parte do sistema político-administrativo do município. Tanto o sistema político como os subsistemas sofrem influência de outros sistemas e subsistemas (sistema econômico, sistema social, sistema de representações sociais...) recebem *inputs* (demandas) e respondem em forma de *outputs*.

Todas as decisões tomadas no âmbito desses sistemas são, constantemente, influenciadas pelos sistemas de representação dos diferentes atores envolvidos na problemática das áreas de risco, que nem sempre são os mesmos. Os conflitos que emergem podem ser vistos como decorrentes desta condição básica.

Os sistemas abertos interagem com o meio ambiente por meio de *feedbacks*. Estes últimos permitem avaliar os impactos da resposta, identificando e verificando a compatibilização das respostas com as exigências do meio (padrões legais, limitações impostas pelo ambiente físico, social). As falhas no processamento ou nos *outputs* podem se tornar assim mais visíveis.

Figura 1 – Representação dos sistemas de gestão e sua interdependência



A figura acima representa as interdependências entre os vários sistemas existentes no meio ambiente e sua influência constante no próprio meio ambiente. Podemos também recorrer ao modelo de gestão patrimonial<sup>7</sup> para demonstrar como “os usos do meio natural evoluem com rapidez, implicando mudanças mais lentas no nível dos modos de apropriação e dos processos de tomada de decisão. As representações evoluem ainda mais lentamente, e os sistemas de valores podem ser considerados como a dimensão dotada de maior força de inércia” (Vieira & Weber 2000: 31).

<sup>7</sup> Ver figura em anexo II.

## 2 PORTO ALEGRE: A CIDADE E SUA HISTÓRIA

*O hábito mais cultivado pelo porto-alegrense é amaldiçoar o tempo. E com alguma razão: derretemos nos calores úmidos de março, congelamos no inverno e somos vergastados pelas chuvas da primavera –e nossas casas, espartanas, não possuem nenhum recurso de conforto, como se fôssemos superiores às condições atmosféricas: mas isso é herança das épocas bárbaras, azar. Só abandonamos as queixas no outono, quando os entardeceres alongam nossas sombras e, ao olharmos para cima, ficamos nostálgicos com a tonalidade dourada do céu, o céu de Érico Veríssimo. De certo modo, é quando recuperamos nossa dignidade.*

*Luiz Antônio de Assis Brasil  
(Atlas Ambiental de Porto Alegre)*

Este capítulo tem como objetivos, como exposto na introdução do trabalho, em primeiro lugar, apresentar alguns aspectos históricos, geográficos, geológicos, hidrológicos e características físicas e humanas de Porto Alegre. Em segundo lugar, faz consideração à evolução da população da cidade nas décadas

de 70, 80 e 90. Dados que demonstram a crescente migração rural-urbana. Em terceiro lugar, faz uma retrospectiva da origem e agravamento das ocupações em áreas de risco –irregularidade fundiária– no município. Em quarto lugar, apresenta alguns precursores do movimento ecológico na cidade e aspectos da construção da Agenda 21. Por último, destaca a origem do Programa de Áreas de Risco, que foi a partir de iniciativa da sociedade civil organizada através do Conselho Popular do Bairro Partenon.

## 2.1 PORTO ALEGRE: ORIGEM E FUNDAÇÃO

A história do Rio Grande do Sul e das tribos indígenas que habitaram o Estado não especifica todos os grupos que estiveram na área onde se localiza Porto Alegre. No século XVI e início do século XVII, vários grupos viviam nesta região, destacando-se os Tapes e Minuanos. Nos morros dos bairros Cristal, Santana e Cascata, haviam plantações de mandioca e inhame, e no estuário do Guaíba, os índios pescavam. A partir do século XVII, preocupados com as invasões espanholas, os bandeirantes paulistas foram para o Sul do Brasil. Fundaram Laguna em 1664 e chegaram à região de Viamão por volta de 1700. Em 1740, havia dois grupos distintos e isolados no Rio Grande do Sul: Viamão, distante vinte e quatro quilômetros da atual cidade de Porto Alegre, e os Sete

Povos das Missões, fundado cem anos antes pelos espanhóis, no noroeste do Estado.

Antes de ser cidade, Porto Alegre foi uma fazenda, propriedade de Jerônimo de Ornelas e Vasconcelos. O povoado foi reconhecido em 1740 por uma carta de sesmaria, com o nome de Porto de Viamão. Em 1752, chegaram 55 casais açorianos, começando o povoamento oficial, quando o povoado passou a ser conhecido como São Francisco dos Casais.

Em 1770, o Governador da Província, Marcelino de Figueiredo, iniciou os trabalhos de melhoramentos em Porto Alegre. Quando tomou posse do cargo pela segunda vez, levou a capital do Estado para a cidade, que até então já estivera em Rio Grande (1737-1763), Rio Pardo (1763-1766) e Viamão (1766-1773). São Francisco dos Casais foi elevada à paróquia em 18 de janeiro de 1773 e, a pedido dos fiéis, passou a chamar-se Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre. Em 24 de julho do mesmo ano, a capital foi transferida definitivamente de Viamão para Porto Alegre.

Por alvará datado de 23 de agosto de 1808 e resolução do Rei, em 27 de abril de 1809, o povoado de Porto Alegre foi elevado à categoria de Vila, que foi instalada pelo ouvidor-geral e corregedor Antônio Monteiro da Rocha, em 11 de dezembro de 1810. O movimento para elevação à cidade começou com uma petição a José Bonifácio. A resposta foi favorável, mas o momento era de discussões entre as cortes de Portugal e o Governo do Brasil. A questão teve de ser adiada, mas, finalmente, em 14 de novembro de 1822, Dom Pedro assinou o decreto dando o título de cidade à Vila de Porto Alegre.



## 2.2 SITUAÇÃO GEOGRÁFICA

Porto Alegre ocupa uma área territorial de 476 km<sup>2</sup> (Continente: 431,85 km<sup>2</sup> e Ilhas: 44,45 km<sup>2</sup>; ver mapa na próxima página) e possui cerca de 1.360.033 habitantes. Sua latitude norte é 50° 13'19" e Sul, 30° 01'53". A altitude média é de 10m acima do nível do mar. Limita-se ao norte com os municípios de Canoas e Cachoeirinha, sendo o rio Gravataí o divisor físico. No sul, o limite é o Lago Guaíba<sup>8</sup> e o município de Viamão, sendo a divisa com este o arroio Viamão. A

---

<sup>8</sup> "Em 1820, quando Saint-Hilaire avistou o Guaíba, não teve dúvidas em anotar em seu diário que se tratava de um lago. Os moradores da época chamavam-no de Lago de Viamão ou, também, Lago de Porto Alegre, denominações existentes desde o século XVIII. A análise de mapas históricos da região costeira do Rio Grande do Sul mostra que, durante o século XVIII e início do XIX, Rio Guaíba era a designação do segmento final do atual Rio Jacuí, compreendido entre a foz do Rio Taquari e as ilhas do delta. Se Guaíba, em tupi-guarani, significa "o encontro das águas", de fato é para esse segmento que as águas de seis rios afluem e convergem. O Guaíba é um lago, pois: 1) os rios que nele desembocam formam um delta. Esse tipo de depósito sedimentar ocorre quando um volume de água confinado por canais encontra-se com um grande corpo de água. O rápido desconfinamento do fluxo de água causa a descarga do material arenoso e argiloso que estava sendo carregado pelos rios. Esse processo origina a formação de ilhas que vão sendo recortadas por canais sinuosos chamados de distributários. Ao longo do tempo, as ilhas crescem em direção ao lago. Os canais distributários podem se fechar e novos podem se abrir, conectando ou separando as ilhas. A Ilha das Flores, por exemplo, era formada pela antiga ilha do Quilombo, na porção norte, a qual era separada da porção sul por um canal, chamado de Quilombo, que hoje está ainda se fechando; 2) cerca de 85% da água do Guaíba fica retida no reservatório por um grande período de tempo. Esse fator é fundamental para a compreensão do modelo ambiental do município e da região hidrográfica, implicando diagnósticos ambientais e diretrizes de controle de efluentes poluidores mais acurados; 3) o escoamento da água é bidimensional, formando áreas com velocidades diferenciadas, típico de um lago; 4) os depósitos sedimentares das margens possuem geometria e estrutura características de sistema lacustre; 5) a vegetação da margem é de matas de restinga, identificadoras de cordões arenosos lacustres ou oceânicos" (Atlas Ambiental 1998: 37).

"O Lago Guaíba possui 470 km<sup>2</sup> de superfície, tem uma profundidade média de 2 metros e encontra-se a 4 metros acima do nível do mar. Com a forma de um cotovelo com cerca de 50 quilômetros de comprimento, estende-se desde o Delta do Jacuí, ao Norte, até a Ponta de Itapuã, ao Sul, onde apresenta a profundidade máxima de 31 metros. Com margens recortadas por pontas e enseadas, o Lago Guaíba possui uma largura mínima de 900 m, entre a Ponta do Gasômetro e a Ilha da Pintada, e uma largura máxima de 19 quilômetros, entre as enseadas da Praia de Itapuã e da Praia da Faxina. Enquanto que a margem leste, onde se situa Porto Alegre, é formada por pontas de morros graníticos residuais, a margem oeste é formada por pontas de areia. O regime de escoamento das águas do Lago Guaíba é bidimensional, isto é, pode dar-se tanto no sentido longitudinal do seu canal quanto transversal. As flutuações do nível d'água da Laguna dos Patos e

leste, os limites são os municípios de Viamão e Alvorada, sendo o divisor físico com o último município, o Arroio Feijó, e a oeste, o lago Guaíba, que separa Porto Alegre do município de Guaíba.

O clima é subtropical, caracterizando-se pelo forte calor e muita umidade no verão, e pelo frio no inverno. A variação de temperatura é uma constante. A média anual de precipitação pluviométrica é de 1.654mm. A direção predominante dos ventos, na região, é sudeste e a umidade relativa média do ar oscila entre 75 e 85 por cento, com insolação média de 54 por cento.

## 2. 3 TOPOGRAFIA

A Junta Regional de Geografia e Estatística dividiu o Rio Grande do Sul em oito zonas. A capital, Porto Alegre, integra a sétima zona –Depressão Central. Porto Alegre faz parte do Escudo Uruguaio Sul Rio-Grandense. Na encosta, as altitudes variam de três a quatro metros e nos maciços da região interior, de 100 a 300 metros.

O núcleo principal da cidade estende-se, atualmente, por um espigão e dois vales contíguos –o do Arroio Dilúvio e o do rio Gravataí–, desenvolvendo-se pelas partes altas na direção leste, pelas praias na direção sul e pelo vale do Gravataí na direção norte. A costa do Guaíba é constituída de uma seqüência de

---

a direção e intensidade dos ventos predominantes na região são os fatores controladores da dinâmica de escoamento do Lago Guaíba. Na região da Ponta do Gasômetro, o fluxo de água pode variar, num mesmo dia, tanto no sentido Sul como Norte, ocasionando o represamento das águas" (*ibidem*, p. 36).

enseadas e pontais, alternando-se os vales e contrafortes, desde o Gravataí até a ponta de Itapuã. As áreas baixas são extremamente alagadiças.

A posição geográfica da cidade, frente ao estuário que a liga, através dos rios, com o interior do Estado, foi um dos fatores que impulsionaram seu desenvolvimento. A situação topográfica criou condições para as formas do esquema das vias de tráfego, definiu as conexões com o interior do Estado, o desenvolvimento de alguns setores mais rapidamente do que outros e, ainda, a existência de zonas aprazíveis para residências afastadas do setor central.

O Morro Santana é o ponto mais alto do município, com 311 metros. Outros conhecidos são: Morro da Embratel ou da Polícia, 295,90 metros –segundo em altitude; Morro Santa Tereza, Morro da Glória, de Belém, da Companhia, Pelado, Agudo, Tapera, das Abertas, Ponta Grossa e São Pedro.

Todas as ondulações de Porto Alegre pertencem à Serra do Mar. Junto à margem esquerda do Guaíba temos, ainda, os seguintes cerros: Cristal, Ponta Grossa e Boa Vista, terminando no Morro de Itapuã, já no município de Viamão. Neste morro há um farol, que é o limite sul da Serra do Mar. Na entrada do Guaíba, esse farol de luz tem um alcance de 12 milhas.

Diversas ilhas são encontradas no Guaíba: a das Pombas, no saco de Itapuã; a dos Juncos, pertencente ao município de Viamão; a do Francisco Manoel; a das Pedras Brancas, formada de rochedos; a da Casa da Pólvora; a do Chico Inglês; a do Pavão; a Grande dos Marinheiros e a das Flores.

## 2.4 CARACTERÍSTICAS FÍSICAS E HUMANAS

Os primeiros recenseamentos em Porto Alegre aconteceram nos anos de 1785 e 1797, executados pelos capitães Pedro Lopes Soares e Domingos Martins Pereira. O de 1785 registrou a existência de 85 famílias, com uma média de seis pessoas cada. Em 1797, o número de famílias já era de 150, com cerca de 700 habitantes brancos e 385 escravos.

A urbanização de Porto Alegre deve-se a condicionantes de ordem geográfica, com grande importância na ocupação do solo. O lago Guaíba e a linha de elevações situadas entre o Morro do Osso e o Morro Santana têm sido, através, dos tempos, a barreira que impede a urbanização para o lado sul, constituindo-se, assim, em verdadeiro divisor dos três setores econômicos da população.

O setor primário ocupa o lado sul e os setores secundário e terciário estabeleceram-se ao norte, com pequenos derrames populacionais pelas margens do Guaíba, em direção ao bairro Cristal. No início do século passado, o transporte coletivo –especialmente o movido a motor de explosão– provocou o primeiro processo de desenvolvimento. A abertura de rodovias, como a atual BR-116, acentuou o interesse do setor secundário em localizar-se na zona norte da cidade.

Para esse processo de expansão urbana, muito contribuíram as massas migratórias vindas do interior e de outros Estados, fator de densificação ainda hoje decisivo.

Em termos de taxa de crescimento da população, as imigrações contribuem com um índice de 2,19 por cento ao ano contra o índice de apenas 1,11 por cento ao ano de crescimento vegetativo. Esta população, advinda de outros locais, vem situar-se preferencialmente na malha urbana de Porto Alegre, em busca de melhor mercado de trabalho.

A tabela abaixo apresenta a evolução da população no Rio Grande do Sul em 1970, 1980 e 1991

Tabela 1 - Evolução da População Total do Rio Grande do Sul: 1970, 1980 e 1991

Rio Grande do Sul	População Total			Taxas de crescimento da população total	
	1970	1980	1991	70/80	80/91
Rio Grande do Sul	6.664.891	7.773.837	9.138.6701,44	1,44	1,38
Porto Alegre	885.545	1.125.477	1.263.4032,43	2,34	1,06
RM de Porto Alegre (*)	1.584.571	2.290.786	3.038.7923,75	3,75	2,60
Núcleo	885.545	1.125.477	1.263.4032,43	2,43	1,06
Periferia	699.026	1.165.309	1.775.3895,24	5,24	3,90

Fonte: FIBGE. Censos Demográficos do Brasil de 1970, 1980 e 1991. NEPO/UNICAMP (adaptada).

(\*) CONSIDERA-SE A ATUAL DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EM TODOS OS ANOS CENSITÁRIOS.

Podemos observar, pelos dados da tabela 1, o crescimento da população no estado do Rio Grande do Sul da década de 70 até o início da década de 90. Ao mesmo tempo, percebe-se que a população da capital, também aumentou, neste período, tendo uma taxa de crescimento de 2,43 de 70 a 80 e de 1,06 de 80 a 91.

A tabela 2 apresenta a evolução da população urbana no Estado e na capital, respectivamente

Tabela 2 - Evolução da População Urbana no Rio Grande do Sul: 1970, 1980 e 1991

Rio Grande do Sul	1970	População Urbana	
		1980	1991
Rio Grande do Sul	3.554.065	5.250.940	6.996.542
Porto Alegre	869.783	1.114.867	1.247.529
RM de Porto Alegre	1.425.852	2.181.126	2.920.195
Núcleo	869.783	1.114.867	1.247.529
Periferia	556.069	1.066.259	1.672.666

FONTE: FIBGE. CENSOS DEMOGRÁFICOS DO BRASIL DE 1970, 1980 E 1991. NEPO/UNICAMP (ADAPTADA).

Com os dados da tabela 2, notamos o crescimento da população urbana no Estado, nas três últimas décadas, caracterizando o crescente fenômeno do êxodo rural no período. Da mesma forma, a capital também apresentou uma evolução da população urbana.

Tabela 3 - Evolução da população rural no Rio Grande do Sul: 1970, 1980 e 1991

Rio Grande do Sul	1970	População Rural	
		1980	1991
Rio Grande do Sul	3.110.826	2.522.897	2.142.128
Porto Alegre	15.762	10.610	15.874
RM de Porto Alegre	158.719	109.660	118.597
Núcleo	15.762	10.610	15.874
Periferia	142.957	99.050	102.723

FONTE: FIBGE. CENSOS DEMOGRÁFICOS DO BRASIL DE 1970, 1980 E 1991. NEPO/UNICAMP (ADAPTADA).

A tabela 3 confirma os dados da tabela anterior, pois apresenta a diminuição da população rural no Estado, no mesmo período em que aumentou a população urbana. Nota-se, no entanto, que a população rural da capital e da região metropolitana teve um aumento no período de 80 a 91. Isto decorre das transformações ocorridas no campo com a expansão da lavoura comercial.

Os dados acima serão importantes ao analisarmos o processo de ocupação irregular em áreas de risco no município de Porto Alegre, que são as áreas controladas pelo Programa de Áreas de Risco da Smam.

## 2.5 ANÁLISE DE OCUPAÇÕES DE ÁREAS DE RISCO

Ao abordarmos o problema das ocupações regulares e irregulares em áreas consideradas de risco geológico torna-se necessário analisarmos o processo de uso e ocupação do solo. A produção do urbano, como parte de um processo econômico e social, está ligada à necessidade de acumulação capitalista assim como ao modo como está estruturada a sociedade. Neste sentido, a cidade reflete os diferentes momentos da economia e do quadro político em que se insere.

As cidades se produzem por processos contraditórios e exigem, por isso, uma intervenção permanente do Estado, visando tanto minimizar os conflitos como atender interesses de alguns grupos sociais. A compreensão do processo de produção ou da construção da cidade, que resulta nos diversos usos e

ocupações do solo, passa obrigatoriamente pelo entendimento das formas de intervenção (Debiaggi 1986).

Tradicionalmente, o estudo do uso do solo, ou da ocupação do território, passa pela análise das diferentes “atividades”, suas características funcionais e seus requisitos locacionais. De um modo geral, as teorias de localização ensinam que cada uma delas tem no espaço uma localização ótima, ou seja, um ponto mais adequado para seu desenvolvimento. No entanto, o que acontece é que a localização “real” nem sempre corresponde a esta análise, e, por outro lado, percebe-se que as várias empresas têm capacidade diferenciada de obter sua localização. Normalmente, o que acontece nas grandes cidades é uma localização possível que decorre da capacidade que cada atividade ou grupo social tem no jogo econômico e de poder para conquistar seu espaço. A lógica da configuração do espaço é dada pela lógica que rege a produção onde se verificam tendências dominantes e de maior poder, os grandes aglomerados industriais, complexos financeiros, centros comerciais e conjuntos habitacionais.

Este é o contexto das contradições de uso e ocupação do solo, contradições que se dão inter e intra “atividades”, e inter classes sociais (*ibidem*). O instrumento básico de intervenção urbana é o zoneamento, mesmo assim os conflitos persistem, pois não é suficiente separar as distintas atividades em espaços determinados, já que os interesses internos às mesmas também, muitas vezes, entram em conflito.

As áreas urbanas, por constituírem ambientes onde a ocupação e concentração humana se tornam intensas e, na maior parte das vezes, sem planejamento, passam a ser locais sensíveis às gradativas transformações



antrópicas, à medida que se intensificam em frequência e intensidade o desmatamento, a ocupação irregular, a erosão e o assoreamento dos canais fluviais, entre outras coisas (Gonçalves & Guerra 2001).

Na cidade de Porto Alegre, conforme o Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental (Pddua), de 2000, a cidade dividi-se em zonas de uso concebidas de acordo com os seguintes conceitos básicos, que identificam princípios básicos de como os usos e as atividades serão distribuídos nas diversas partes da cidade: “**cidade miscigenada** significa que quase todas as atividades (trabalho, moradia, escola, saúde, transporte, lazer etc) podem estar próximas ou mesmo juntas (no mesmo prédio); **centralidade** é o estímulo dado aos lugares na cidade que cumprirão o papel de novos centros. Considerando seu conjunto e a forma como estão distribuídos, dão a idéia de policentralidade (muitos centros); **incômodo** é o termo usado para identificar um uso que está em desacordo com outros existentes na vizinhança (por exemplo, uma garagem de ônibus próxima a um hospital); **impacto** é utilizado para considerar os efeitos –positivos ou negativos– que a instalação de determinada atividade trará a um bairro ou rua; estão propostos, ainda, o incentivo à **preservação** e manutenção dos bens culturais (como lugares históricos) e naturais (praias, ilhas e morros) e à produção agropecuária no extremo sul do Município” (p. 09).

As zonas de uso representam parcelas do território municipal, propostas com as mesmas características, em função de peculiaridades a serem estimuladas nas seguintes categorias: áreas predominantemente residenciais; áreas miscigenadas, áreas predominantemente produtivas, áreas de interesse

cultural; áreas de interesse institucional; áreas de proteção ao ambiente natural; reserva biológica; parque natural; áreas de desenvolvimento diversificado; áreas de produção primária; corredor agroindustrial e áreas com potencial de intensiva (Pddua 2000: 09).

Dividir a cidade em zonas de usos significa estabelecer os lugares que podem ser utilizados para moradia, pois algumas áreas são impróprias para ocupação por apresentarem riscos à vida, ou à segurança de seus moradores ou da população circunvizinha, ou ainda exporem ao risco de perdas materiais e danos ambientais.

A acelerada ocupação urbana promove a intensificação da ocupação de áreas de risco geomorfológico ou geológico, muitos deles associados a movimentos gravitacionais de massa em encostas. Os processos geomorfológicos têm sido uma das maiores causas de mortes, devido a fenômenos naturais em todo o mundo (Gonçalves e Guerra 2001). Conforme o estudo realizado por Gonçalves e Guerra, na cidade de Petrópolis, no Rio de Janeiro, a área mais afetada pelos processos geomorfológicos, especialmente, por desmoronamentos e rolamentos constitui-se na área que concentra a maior parte da população ao longo de estreitas planícies aluviais e encostas, tornando-se um exemplo de cidade onde o equilíbrio com a natureza foi rompido, o que pode ser observado pela incidência de processos geomorfológicos que com as chuvas de verão tendem a intensificar-se, como têm ocorrido nas últimas três décadas.

Uma situação de risco geológico pode ser definida como a circunstância de perigo, perda ou dano, de vidas humanas e de bens materiais, devido a uma condição geológica ou a uma possibilidade de ocorrência de processo geológico

induzido ou não. A partir deste conceito, pode-se considerar as situações de risco de duas maneiras: risco localizado é aquele em pontos restritos em meio a ocupação. Característico das ocupações nas encostas dos morros de Porto Alegre. Já o risco generalizado é aquele em amplas áreas ocupadas. Característico das ocupações das margens dos arroios (Cunha 1991).

Nas encostas dos morros de Porto Alegre a dinâmica é regida pelos processos de transporte de massa e pelos processos geomorfológicos. Nas regiões de margem de arroios e planícies de inundação, as situações de risco estão vinculadas a processos de desmoronamento da margem dos arroios e por inundações.

## 2.6 TIPOS DE FENÔMENOS GEOLÓGICOS OCORRENTES EM PORTO ALEGRE<sup>9</sup>

### 2.6.1 Processos de transporte de massa

O substrato das encostas do Município é formado por rochas graníticas que ao se alterarem formam solos rasos, com textura predominante arenosa, pouco coesivos, de cores vermelho e amarelo com estruturas prismáticas e

---

<sup>9</sup> Ver Quadro 1, na página 63.

colunares características. Estas feições conferem aos solos uma propensão muito grande à ação de processos de transporte de massa.

Os processos de transporte de massa têm como meio transportador a água e se manifestam, principalmente, como erosão. Este processo ocorre por concentração do fluxo da água em caminhos preferenciais, infiltrando e saturando a água no solo.

As erosões em encostas ocupadas ocorrem, geralmente, devido às interferências humanas, que provocam a aceleração destes processos. Estas interferências decorrem, basicamente, da alteração superficial do terreno natural, que promovem a retirada da vegetação expõe os solos à ação dos processos erosivos.

## **2.6.2 Processos geomorfológicos**

Os processos geomorfológicos podem ser definidos no Município de Porto Alegre como, essencialmente, desmoronamentos localizados, rolamentos e queda de blocos. A ocorrência destes movimentos está, freqüentemente, relacionada aos períodos de maior pluviosidade, também está ligada à expansão e ocupação de áreas impróprias para moradia.

Nas encostas dos morros esses movimentos estarão ligados às características do substrato granítico. O substrato é formado por rochas de textura fanerítica média a grossa, com espaçamento entre as fraturas predominando no intervalo de 30 a 150cm. O tipo de solo desenvolvido sobre as rochas, apresenta

um horizonte saprolítico com propriedades texturais herdadas da rocha, sendo comum a presença de blocos e matacões imersos na massa de solo. A formação de blocos e matacões se dá devido a alteração heterogênea, ocorrendo locais na rocha com pontos de resistências diferentes. Nas zonas onde ocorre fraturamento, a percolação da água é abundante, produzindo maior alteração.

### **2.6.3 Desmoronamentos**

Pelas características do solo nas encostas do Município, os desmoronamentos estão, predominantemente, relacionados aos processos de desconfinamento, como cortes, e à ação de erosão.

Os cortes ou escavações nas encostas são responsáveis pela produção de taludes íngremes, instáveis, muito próximos a habitações. Somando-se a isto, o lançamento e a concentração de águas pluviais e servidas nas encostas, provoca diminuição da resistência dos solos e a ruptura de cortes e aterros. O problema torna-se mais grave por ocasião de chuvas intensas e prolongadas.

Outro tipo de desmoronamento comum nas encostas ocupadas é induzido pela ação antrópica através da colocação de aterros, entulhos e lixo nas margens das encostas. Gonçalves & Guerra (2001) *apud* Almeida *et al.* (1991) verificaram que o aumento dos desmoronamentos seria um indicativo do grau de degradação ambiental de uma área, onde a pluviosidade seria uma das responsáveis detonadoras destes processos.

Desmoronamentos nas margens dos córregos e arroios são gerados, predominantemente, pela ação erosiva que produz profundos entalhes nas suas margens.

#### **2.6.4 Queda de rochas**

Os movimentos tipo queda são extremamente rápidos e envolvem blocos e/ ou lascas de rocha em movimento de queda livre. A ocorrência deste processo está condicionada à presença de afloramentos rochosos em encostas íngremes, comum nas ocupações de pedreiras abandonadas, ou a blocos imersos na massa de solo. São potencializados pela ocorrência de descontinuidades, como fraturas e planos de fraqueza, que liberam pedaços de rocha, e pela ação erosiva que descalça blocos imersos no solo nas porções de corte.

#### **2.6.5 Rolamento de blocos e matacões**

O rolamento de blocos e matacões é um risco a que estão submetidas as habitações colocadas nas encostas. Rochas muito fraturadas formam blocos de pequenas dimensões, enquanto que as áreas com fraturamentos mais espaçados

podem formar blocos de grandes dimensões, que são os conhecidos matacões, abundantes nos morros da cidade. A ação de processos erosivos e a retirada da vegetação provoca o descalçamento de blocos que, dependendo da declividade do terreno, podem rolar sobre as habitações localizadas abaixo na encosta.

### **2.6.6 Inundações**

Porto Alegre, por estar situada às margens da grande Bacia Hidrográfica do Guaíba, está sujeita a ação de enchentes e inundações. Cerca de 35% da cidade está no mesmo nível médio das águas do Guaíba e do Rio Gravataí (Rauber 1992), tornando impossível o escoamento natural.

Os problemas de inundações ocorrem nos locais com declividade muito baixa, relacionadas às regiões naturalmente sujeitas a inundações. Isto é incrementado pelo assoreamento de rios e arroios, transporte de material particulado, proveniente da erosão dos solos, acrescido de lixo que são colocados nas margens dos corpos da água.

A urbanização, como toda a obra que interpõe estruturas pouco permeáveis sobre o solo, faz com que o escoamento seja incrementado com a diminuição da infiltração, numa mudança de regime de escoamento. Resulta então um acréscimo progressivo de áreas alagadas em épocas de maior intensidade de chuvas e a concentração da energia hídrica, acentuando os processos erosivos em áreas anteriormente não sujeitas a tal fenômeno.

O crescimento urbano explosivo observado nas últimas décadas e a ocupação de áreas pouco favoráveis implicam em custos adicionais na dotação da infra-estrutura e serviços públicos.

Buscar formas de intervenção que minimizem o impacto, é um desafio técnico e ideológico, que pode ser alcançado através da criatividade e do desprendimento dos padrões estabelecidos. O conhecimento técnico tem de ser inserido na sociedade buscando soluções alternativas para os problemas emergenciais da comunidade, com o menor custo possível e com o máximo de participação popular.

Nas próximas páginas encontram-se dois mapas que apresentam os indicadores de áreas de risco em Porto Alegre. Estes mapas complementam o quadro abaixo referente aos tipos de áreas de risco que podem ser visualizadas na cidade.

Quadro 1 – Tipologia das áreas de riscos em Porto Alegre

<b>Áreas de risco geológico e geotécnico:</b> áreas onde podem acontecer circunstâncias de perigo, perda ou dano de vidas humanas e bens materiais. Encostas de morros: processos de transporte de massa, processo geomorfológico, desmoronamentos, quedas de rochas e rolamento de blocos e matacões.
<b>Áreas de risco hidrológico:</b> áreas com risco de processos de desmoronamentos e inundações. São elas: margens de arroios e planícies de inundações.
<b>Áreas de preservação ambiental ou potencial de reserva biológica:</b> os morros são áreas de preservação permanente, instituídas através das leis n. 4771/65 (Lei do Código Florestal) e LC 043/79 (Plano Diretor).
<b>Áreas com restrições à extensão da rede de infra-estrutura e serviços:</b> áreas de intensa trafegabilidade.



## 2.7 BREVE HISTÓRICO DO MOVIMENTO ECOLÓGICO DE PORTO ALEGRE: OS PRECURSORES DA CULTURA PARTICIPATIVA

A União Protetora da Natureza (UPN), fundada no ano de 1955, em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, pode ser considerada o marco do movimento ecologista no estado, bem como no Brasil. O seu fundador foi Henrique Luís Roessler (1896-1963), que exercia a profissão de contador, mas trabalhava voluntariamente em defesa da natureza.

Da mesma maneira que Roessler, Balduino Rambo (1905-1961) foi outra personalidade que iniciou o movimento ecologista no Rio Grande do Sul. Balduino Rambo era filósofo, lecionou no Colégio Catarinense, em Florianópolis, em 1927, e no Colégio Anchieta, em Porto Alegre entre 1931-1934. Ordenou-se sacerdote em 1936. Durante todo o tempo em que lecionava, Rambo percorreu o Brasil viajando. Na época, foi considerado um dos maiores conhecedores da fisionomia do Estado.

Seguindo a tradição ecologista no estado, José Antônio Lutzenberger (1925-2002), agrônomo, se uniu, no início da década de 70, em Porto Alegre, a um grupo de ecologistas dispersos e fundaram a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan). A Agapan promoveu, a partir de então, discussões, palestras, reuniões ampliadas e, paralelamente, passou a publicar boletins, folhetos, textos e livros.

A partir desta época, o movimento ecologista gaúcho começou a intervir em diversas questões, como a instalação da Borregaard, uma fábrica de

beneficiamento de celulose pertencente a um grupo norueguês, que começou a ser construída em 1969, na área denominada anteriormente como "Chácara Holanda", no município de Guaíba, na margem direita do Lago Guaíba, quase em frente ao centro de Porto Alegre (Noal 1997).

Além de embates importantes na cidade de Porto Alegre, como o caso da Borregaard, que poluía o ar e água, a Agapan iniciou a discussão sobre os agrotóxicos, em 1972, através do lançamento da campanha nacional sobre o seu uso, que teve como resultado a lei estadual número 7.742/82, e, posteriormente, a lei federal dos agrotóxicos.

Dentre os ecologistas que trabalharam na Agapan, além de José Lutzenberger podemos destacar outros nomes que contribuíram na causa ecológica da cidade, como Augusto Cezar da Cunha Carneiro, Caio Lustosa, Celso Marques, Francisco Milanez, Flávio Lewgoy, Hilda Zimmermann, Sebastião Pinheiro, Zeno Simon etc.

## 2.8 CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 EM PORTO ALEGRE

O processo de construção da Agenda 21 Local, em Porto Alegre, está baseado nos espaços de participação popular implantados pela Prefeitura. Os mais importantes são o Orçamento Participativo, instituído em 1989 e os

Conselhos Setoriais e Regionais cobrindo trinta e três áreas temáticas. Outra experiência importante, foi a realização dos três *Congressos da Cidade*, em 1993, 1995 e 2000, onde a população teve a oportunidade de participar e apontou como necessidade prioritária a reformulação da legislação urbanística de Porto Alegre e a criação de um plano de desenvolvimento sustentável.

No I Congresso, foram extraídas as diretrizes para nove metas que visavam uma cidade com gestão democrática, descentralizada, que combatesse às desigualdades e a exclusão social, que promovesse a qualidade de vida, que fosse culturalmente rica e diversificada, atrativa e competitiva, que articulasse a parcela público/privado e a região metropolitana. Além disso, sentiu-se a necessidade de reformulação do plano diretor, que se encontrava defasado e já não acompanhava a dinâmica da cidade. Em 1995, realizou-se o II Congresso da Cidade, que definiu os principais enfoques para o novo plano diretor. Em 1996, foi efetuada a compatibilização das conclusões dos diversos grupos envolvidos no processo e, em 1997, foi aberta uma discussão com a Câmara de Vereadores e com a sociedade civil com o projeto de lei já elaborado. Em 1999, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental foi aprovado. Sete estratégias correspondem aos principais temas que envolvem o desenvolvimento urbano. São elas: estruturação urbana, mobilidade urbana, uso do solo privado, qualificação ambiental, promoção econômica, produção da cidade e sistema de planejamento. O Plano Diretor conduz para uma atuação projetual sobre a cidade, potencializando as oportunidades de investimentos e associações, e reorientando

suas diretrizes ao longo do tempo, através de um sistema que garante a discussão com a população.

Em 1999, foi realizada a Conferência Municipal do Meio Ambiente, onde foram elaboradas as diretrizes básicas para a implementação da Agenda 21 em Porto Alegre. Nesta conferência, foi discutido o papel das ONG's, foram listadas as propostas, metodologias e estratégias do processo. No entanto, a construção da Agenda 21 Local é um processo de auto-organização comunitária, que não acaba na elaboração do documento, mas necessita ser sempre reavaliado, conforme os problemas se apresentem. No município de Porto Alegre existem diversos projetos e programas que compõem a agenda de problemas a serem resolvidos, levando-se em consideração as propostas da Agenda 21 Local.

O Programa de Áreas de Risco (PAR) integra não só o capítulo V –Dinâmica Demográfica e Sustentabilidade– da Agenda 21, que tem como uma de suas propostas a redução dos riscos para a saúde decorrentes da poluição e dos perigos ambientais. Este capítulo está contemplado nos "Cadernos de Ações da Prefeitura de Porto Alegre para a constituição da Agenda 21 Local". Além disso, o PAR é mencionado na agenda socioambiental do município no capítulo VII referente à Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Humanos que estabelece, entre outras coisas, que seja oferecida a todos uma habitação adequada, que seja promovido o planejamento e o manejo sustentáveis do uso da terra, que seja promovido o planejamento e o manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres. Finalmente, o PAR compõe o capítulo 12 sobre Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a

desertificação e a seca, no que concerne ao combate à degradação do solo por meio da intensificação das atividades de conservação do solo, florestamento e reflorestamento.

## 2.9 ORIGEM E AGRAVAMENTO DO PROBLEMA DAS OCUPAÇÕES EM ÁREAS DE RISCO

Desde a década de 50, as ocupações irregulares estão na pauta de discussões da administração municipal em Porto Alegre. Nesta época, os levantamentos socioeconômicos realizados na cidade apontavam as “malocas” como um problema prioritário a ser resolvido. A citação abaixo retrata a visão da administração pública municipal da época sobre o problema:

“Tendo conhecimento fidedigno da realidade das malocas, a administração pode tomar resoluções capazes de exterminar o mal, só poderão advir resultados concretos, que poderão livrar Porto Alegre deste quisto social que tanto a enfeia e diminui aos olhos dos seus habitantes e dos forasteiros que a visitam...visto serem as malocas um quisto social, uma situação anômala, uma vida marginalizada ao ambiente social de Porto Alegre, é urgente que os poderes públicos tomem medidas concretas para o extermínio das mesmas” (PMP 1999: 04).

Uma das sugestões propostas no levantamento era a de que para combater a proliferação de malocas o governo federal criasse iniciativas capazes de melhorar as condições de vida no meio rural, inibindo, desta maneira, a atração que a cidade exercia sobre os habitantes do campo.

Um dos objetivos da administração pública municipal era a erradicação de malocas do centro da cidade, transferindo-as para áreas distantes adquiridas para tal fim. O texto deste censo evidencia preocupações de ordem moral quando faz referência a situações de embriaguez, por exemplo.

A proliferação de indústrias na capital, na década de 50, acabou gerando uma grande movimentação de pessoas em busca de trabalho. Esses migrantes, em sua maioria, vinham do interior do Estado do Rio Grande do Sul e, geralmente, não chegavam a Porto Alegre vindos diretamente do meio rural. Após perderem o emprego, devido à mecanização das lavouras, esta população se dirigia, inicialmente, a centros urbanos de pequeno porte que não estavam preparados para receber os novos moradores, não oferecendo trabalho e nem condições mínimas de infra-estrutura habitacional adequada. Ao chegarem a Porto Alegre em busca de emprego, esses migrantes já se encontravam em um período de “desorganização” do seu universo cultural (D’Avila 2000). Os migrantes já se encontravam sem referência com relação ao meio rural.

O relatório do “Levantamento sócio-econômico das malocas existentes em Porto Alegre de 1964” (Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1964) dá a entender que a administração municipal substituiu a intenção de erradicação das malocas que aparecia no censo de 1950 por outra de diminuir e manter sob controle estas

áreas consideradas problemáticas. A população que vivia em “malocas” passou de 3,89%, em 1950, para 9,38%, em 1964. “A execução de um Plano Habitacional específico ao marginal, a existência de uma “área controlável” dentro de um esquema bem planejado e, o desenvolvimento de um trabalho de ordem educacional, tornarão possível, então, diminuir e controlar a população marginal” (PMP 1999: 09).

A publicação do censo de 1973, quanto à terminologia, reforça a substituição de termos como “quisto social”, marginais, vilas ou aglomerados marginais. A denominação *vila(s)* é substituída por núcleo(s). Permanecem em uso as palavras: malocas, barracos, casebres, favela, subhabitações e desfavelamento. No mesmo período, em 1972 e 1973, o Demhab coordenou uma pesquisa intitulada “Diagnóstico Evolutivo das subhabitações de Porto Alegre”. Para fazer o levantamento nas casas das vilas, o Demhab contou com o apoio de estudantes do Projeto Rondon. Embora existam críticas a este levantamento, pelo fato dos estudantes estarem descontentes com o trabalho, o número oficial de núcleos irregulares detectados foi de 124, compostos de 20.152 subhabitações.

Em 1996, foi realizado o “Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre” (PMP-DMHAB 1999) que ficou pronto em outubro de 1998 e foi divulgado em julho de 1999. De acordo com este mapa, a irregularidade fundiária, em Porto Alegre, distribuía-se de maneira desigual por toda a cidade. A Região do Orçamento Participativo (ROP)<sup>10</sup>, que concentrava o maior número de núcleos e

---

<sup>10</sup> O município de Porto Alegre está dividido em dezesseis regiões para efeito de desenvolvimento do Orçamento Participativo. São elas: Humaitá, Ihas, Navegantes; Noroeste; Leste; Lomba do Pinheiro; Norte; Nordeste; Partenon; Restinga; Glória; Cruzeiro; Cristal; Centro-Sul; Extremo Sul; Eixo Baltazar; Sul e Centro. Em cada uma das dezesseis regiões do OP, são realizadas duas assembléias populares –a primeira rodada, em maio, e, a Segunda rodada, em junho- nas quais o

vilas era a Leste, com 11,64% e ela estava em terceiro lugar quanto à concentração de domicílios, com 11,77%. A ROP Partenon concentrava o maior número de domicílios, com 14,97% e o segundo lugar em número de núcleos e vilas, com 9,48% e nela predominavam as áreas públicas estaduais seguidas de áreas de propriedade do Demhab. A ROP Norte era a segunda em domicílios com 2,71% mas tinha o sexto lugar em núcleos e vilas devido ao fato de ser a região de vilas de grande porte. As ROPs Partenon, Norte, Leste e Cruzeiro, reunidas abrangiam 37.458 domicílios e tal quantia representava mais da metade (51,04%) dos domicílios.

Quadro 2 - Distribuição da irregularidade fundiária em Porto Alegre 1996-1999

Regiões do Orçamento Participativo	Núcleos e vilas		Domicílios	
Nome	Número	%	Número	%
Humaitá-Navegantes-Ilhas	27	5,82	4.147	5,65
Noroeste	18	3,88	1.947	2,65
Leste	54	11,64	8.634	11,77
Lomba do Pinheiro	40	8,62	4.160	5,67
Norte	33	7,11	9.329	12,71
Nordeste	23	4,96	4.915	6,70
Partenon	44	9,48	10.983	14,97
Restinga	24	5,17	1.799	2,45
Glória	18	3,88	4.273	5,82
Cruzeiro	39	8,41	8.512	11,60
Cristal	20	4,31	2.197	2,99
Centro Sul	36	7,76	3.054	4,16

governo municipal presta contas da gestão da cidade, incluindo os investimentos, e a comunidade discute internamente suas prioridades temáticas. Estas regiões podem ser melhor visualizadas no mapa das Regiões do Orçamento Participativo exposto na próxima página.



Extremo Sul	14	3,02	1.280	1,74
Eixo Baltazar	24	5,17	3.994	5,44
Sul	26	5,60	3.066	4,18
Centro	24	5,17	1.102	1,50
Total	464	100,00	73.392	100,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999, pág. 38

No que se refere à política habitacional de regularização fundiária desenvolvida pelo Demhab, podem ser citadas duas iniciativas. A primeira diz respeito ao projeto de criação da Vila Nova Restinga, no início da década de 70 do século passado. A proposta incluía a implementação de toda infra-estrutura necessária, com verbas do Banco Nacional de Habitação (BNH). Foi possível levar para um local afastado da malha urbana toda a infra-estrutura necessária. Ao longo do tempo, os moradores desse loteamento assumiram a melhoria progressiva da infra-estrutura instalada em termos de abastecimento d'água, de transporte coletivo, de equipamento de saúde e telefonia. Os moradores foram selecionados através de uma triagem feita nas vilas irregulares, que haviam sido previamente selecionadas através da pesquisa citada anteriormente.

O Demhab teve, no entanto, certa dificuldade em convencer os moradores de alguns desses núcleos habitacionais a irem para a Restinga, que preferiam antes morar em locais precários e situados nas proximidades de seu local de trabalho. Apesar de todos os problemas pelos quais passou, desde a década de 70, a Restinga tornou-se pouco a pouco um bairro da cidade que em 1990 já abrigava cento e cinquenta mil pessoas.

Este exemplo reflete a visão da administração municipal na época, que seguia o mesmo modelo dos anos 50, ou seja, a transferência dos moradores para loteamentos distantes do centro da cidade, apesar dos efeitos colaterais induzidos.

A segunda iniciativa data da década de 90 do século passado, no contexto da administração do Partido dos Trabalhadores (iniciada em 1989). Nos anos noventa, a regularização fundiária foi uma das principais demandas do movimento popular, passando a ser prioridade na distribuição de recursos via Orçamento Participativo. Em 1992, a Vila Planetário foi regularizada a partir de um projeto habitacional que legitimava a manutenção das vilas em seu espaço já consolidado, mesmo que este se localizasse em uma área nobre da cidade (como era o caso). Nela, foi realizado um trabalho intenso de educação ambiental durante todo o processo de regularização.

Ao mesmo tempo, no início da década de 90, foi criado o Programa de Áreas de Risco por iniciativa do *Conselho Popular do Bairro Partenon*<sup>11</sup>, em 1991, em função das ocupações no Morro da Polícia. Nesta oportunidade, foi feito um levantamento pela Smam onde foram identificadas três mil e quinhentas famílias habitando áreas de risco e 84 pontos de alto risco à vida dos moradores. Desde então, foram reassentadas mais de duas mil e quinhentas famílias, e remanejadas casas ou realizadas obras com o objetivo de eliminar, quando possível, o risco e permitir a permanência das pessoas no local. Além disso, foi realizada a

---

<sup>11</sup> O Conselho Popular do Bairro Partenon articula o conjunto das entidades existentes no Partenon (associações de moradores, comissões de ruas, entidades que lutam por moradia, terra, transporte, educação, saúde, ecologia, negros, mulheres, deficientes físicos etc.). Os movimentos comunitários reivindicam e pressionam a Administração. Os Conselhos Populares vão muito além da reivindicação, eles interferem nos critérios de atendimento das reivindicações.

recuperação ambiental dos locais através do plantio de vegetação, modelagem do relevo alterado, transformando o local em área de lazer.

Ao mesmo tempo, o Programa realiza obras de contenção como muros que eliminam a situação de risco. Desde 1997, a prefeitura investiu, aproximadamente, R\$ 530.630,00 beneficiando mais de 120 famílias. O PAR, em parceria com o Programa de Regularização Fundiária (PRF) do Demhab, têm feito as análises e levantamentos das áreas (vilas) a serem regularizadas, apontando quais são as próprias para a habitação e o que pode ser feito para regularizá-las.

Apesar das ações do PAR terem atingido uma parcela da população desde o início do Programa, em 1998, a população da região do Partenon manifestou sua insatisfação com relação à administração da SMAM. No âmbito do Conselho do Orçamento Participativo, afirmam que a Secretaria estaria muito aquém da expectativa da população da cidade e sem sintonia com as diretrizes da Administração Popular. No documento<sup>12</sup> apresentado ao então prefeito Raul Pont, foram listados alguns itens que, segundo o Conselheiro do Orçamento Participativo da Região do Partenon, desfiguravam a imagem da Administração Popular, a exemplo da degradação ambiental descontrolada nos morros próximos à área urbana (nos morros Santana, da Polícia, da Companhia e da Glória); o desmatamento das áreas de preservação permanente; o plantio comunitário “autoritário”, gerenciado de forma precária, a falta de fiscalização da deterioração das nascentes dos arroios e, finalmente, o agravamento das áreas de risco.

---

<sup>12</sup> Ver documentos em anexo III.

Neste mesmo ano, os Conselheiros do Orçamento Participativo, da Região do Partenon propuseram uma emenda ao orçamento de 1999, com o intuito de transferir recursos de algumas secretarias para outras.

**Quadro 3 – Emenda ao orçamento de 1999**

Secretarias Municipais	Porcentagem orçamentária destinada	Redução proposta pelos conselheiros
Secretaria Geral do Município	00,19%	00,15%
Depto de Esgotos Pluviais	12,19%	12,00%
Câmara Municipal	00,09%	00,07%
Secretaria Municipal da Fazenda	10,41%	09,00%
Secretaria de Obras e Viações	44,53%	44,00%
Secretaria dos Transportes	06,10%	06,00%

Fonte: Documento do Conselho do Orçamento Participativo, 1998.

A diferença de recursos a transferir seria de 02,65%, com a seguinte proposta<sup>13</sup>: SMAM acrescentar  $00,92\% + 01,58 = 02,50\%$ ; FESC acrescentar  $00,29\% + 00,21 = 00,50\%$ ; SMED acrescentar  $00,64\% + 02,54 = 03,18\%$ ; SMS acrescentar  $00,80\% + 01,70 = 02,50\%$ .

O acréscimo proposto para a SMAM seria destinado, principalmente, para a reestruturação do Programa de Áreas de Risco para reassentamentos, fiscalização, obras emergenciais, pessoal, equipamentos e recuperação de áreas agredidas.

O Programa de Áreas de Risco relaciona-se não apenas às áreas de risco, mas está diretamente ligado ao controle das ocupações das áreas impróprias para

moradia. Por isso, ficou definido pela coordenação do Programa que a atuação exclusiva nas áreas de risco implicaria no deslocamento do problema para outras áreas, que com o passar do tempo, se tornariam também de risco ou representariam dano ambiental. Sendo assim, o programa foi pensado para o controle das ocupações em áreas impróprias para habitação, dentre as quais as áreas de risco são tratadas com prioridade.

Nos relatórios do Programa, percebeu-se a preocupação para que fosse elaborada uma estrutura que estivesse respaldada por decisões do governo no sentido de não desenvolver esforços, nem assumir custos para consolidar as ocupações que ele próprio tenta controlar. Este conflito interno aparece em afirmações como esta:

“...ou bem o governo assume a decisão de controlar as ocupações e suspende imediatamente o asfaltamento, extensão de redes de água e esgoto e todo tipo de extensão de infra-estrutura e serviços a estes locais, ou bem assume a decisão de incorporar as invasões à cidade formal, trabalhando pela sua regularização e suspende o programa de áreas de risco” (Relatório PAR 1999: 01).

Este conflito se reflete na população que vive em áreas de ocupações irregulares, pois embora habitem lugares que não foram incorporados à cidade formal, muitos desses lugares têm toda infra-estrutura, como abastecimento de água, esgoto, energia e ruas asfaltadas. Toda esta infra-estrutura foi conquistada

---

<sup>13</sup> Ver documento em anexo IV.

com a participação da população no Orçamento Participativo, através das demandas.

## 2.10 A ÁREA MAIS CRÍTICA: O MORRO DA POLÍCIA

A escolha do Morro da Polícia como amostra para comprovar as hipóteses deste trabalho poder ser justificada pelo fato de integrar, conforme o I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, uma área funcional de preservação permanente, com potencial de reserva ecológica, concentrando, ao mesmo tempo, os maiores percentuais de ocupação de áreas de risco geológico em encostas. Por outro lado, iniciou-se nesta região, a partir do Conselho Popular do Bairro Partenon, o Programa de Áreas de Risco da SMAM.

Nas encostas do Morro da Polícia, com uma altitude de 286 metros, onde situam-se as nascentes dos arroios Moinho, do Meio, das Águas Mortas e Cascata habitam 40808 pessoas distribuídas da seguinte maneira: as encostas nordeste, norte, noroeste localizam a microregião denominada Grande São José (no Bairro Partenon), compreendendo as Vilas Ceres, São Pedro, São Judas, Maria da Conceição, Santa Clara, Batista Xavier, Linha de Tiro I e II, Campo da Tuca, São José Comunitário, Vargas, São Miguel, Menina Alvira I e II, São Guilherme, Vila Biriba, Jardim Bento Gonçalves e Chácara dos Bombeiros I e II. Essa população

corresponde a 7,4% do total da população carente de Porto Alegre, distribuída numa superfície de 140,86 ha.

As encostas oeste e sudoeste, paralelamente ao longo da Av. Prof. Oscar Pereira e suas ramificações, concentram as Vilas Alto da Embratel, Nossa Senhora de Lourdes, Glorinha e Estrada dos Alpes.

Conforme estudo realizado por Lindau (2000), no Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, baseado na análise de entrevistas pode-se inferir um grande número de migrantes vindos das áreas rurais para a capital, pois das 20 famílias entrevistadas no Morro da Polícia, 80% eram procedentes do interior do Estado e apenas 20% de Porto Alegre. Dessas famílias, 20% chegaram no Morro da Polícia na década de 70; 30% na década de 80 e 50% na década de 90, fato que comprova o grande salto da ocupação perfeitamente visualizado através de detalhes de aerofotos.

Sendo assim, o Morro da Polícia pode ser considerado paradigmático no que se refere às ocupações irregulares em áreas de preservação permanente que passaram, no decorrer dos anos, a apresentar-se como área de riscos diferenciados à comunidade.

Nas próximas páginas, estão alguns mapas. Os dois primeiros referem-se à duas estratégias do Plano Diretor de Porto Alegre. No primeiro referente à Estratégia de Produção da Cidade, localiza-se a região do Morro da Polícia, no Bairro Partenon como uma área de interesse ambiental. No segundo mapa, referente à Estratégia de Qualificação Ambiental, percebemos que a mesma região encontra-se numa área de recuperação do solo, de corpos d'água, urbana e paisagística.

Os dois últimos mapas servem para ilustrar as regiões de maior densidade populacional no município. O primeiro mostra, numa visão aérea, os locais mais escuros como de maior densidade populacional. Já o segundo mapa ilustra a densidade populacional por bairro em Porto Alegre.



### 3 DINAMICA DO ATUAL SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL URBANA

*As cidades simbolizam, hoje, a instabilidade fundamental, por isso só nelas podem ser provadas as emoções verdadeiras. É sobre estas que a humanidade constrói as suas alternativas, o que implica em compreender, que tanto a revolução como a reforma iniciarão e terminarão nas cidades: **forma definitiva de organização da civilização, pelo menos por um largo período, sobre cujo desfecho não é possível dizer mais nada.***

Tarso Genro

*(A cidade reinventa a democracia)*

São recentes, no Brasil, os estudos sobre políticas públicas. Predominam trabalhos de natureza descritiva, com graus de complexidade analítica e metodológica bem diferenciados. Estas “microabordagens contextualizadas” estão geralmente dissociadas da preocupação pela análise de macroprocessos, permanecendo restritas a um único *approach* e limitadas no tempo (Frey 1999).

Neste trabalho, a avaliação de políticas públicas levou em conta as dimensões da *policy*, da *politics* e da *polity*. A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos da política, ou seja, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. No quadro da dimensão processual *politics*, tem-se em vista o processo político, freqüentemente, de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, ao conteúdos e às decisões de distribuição. Finalmente, a dimensão institucional *polity* se refere à organização do sistema político, norteadas pelo sistema jurídico, e consubstanciada na estrutura político-administrativa. Parece desnecessário insistir no reconhecimento de que todas essas dimensões estão entrelaçadas e se influenciam mutuamente.

Com relação à questão ambiental, novos atores políticos como associações ambientais e de bairro, conselhos populares, ONGs, o Ministério Público e as próprias repartições públicas encarregadas com a preservação ambiental entraram em cena, transformando e reestruturando o processo político. A observação da evolução histórica da política ambiental sugere que as dimensões *policies* e *politics* tem se influenciado permanentemente de forma recíproca (Frey 1999).

Todos os atores envolvidos, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas que podem ser consideradas “condições e formas do processo político, mais ou menos conflituosas” sofreram modificações significativas na medida em que se consolidou este novo campo da política. O incremento da “consciência ambiental” reforçou nas democracias ocidentais os conflitos entre os interesses econômicos e ecológicos. Da mesma maneira, como a dimensão material dos problemas ambientais concretos, elaborados por agentes planejadores, devem ser considerados como resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete as constelações específicas de interesse (*Ibidem* 1999).

O governo petista, eleito em 1989, em Porto Alegre representou a ruptura com o *establishment* local da época. Desde o início, foi defendida a idéia de uma democracia participativa, com a inevitabilidade do princípio de representação; porém, com a politização dos processos de tomada de decisão, a fim de garantir a efetiva inclusão dos excluídos nos processos de decisão política. Vários espaços de participação popular foram criados como os Foruns, os Conselhos Populares e os Congressos da Cidade. O Orçamento Participativo é a instância de participação implementada pela administração do PT que tem tido mais êxito desde então, tanto pelo seu caráter redistributivo como educador.

No caso do Programa de Áreas de Risco, na fase de elaboração a participação popular ocorreu de forma ativa, através do Conselho Popular do Bairro Partenon, que foi o idealizador do mesmo. No momento de implementação do PAR não apenas o Conselho Popular participou, mas também várias outras entidades da sociedade civil organizada e os próprios moradores das regiões

beneficiadas pela política de congelamento das ocupações e preservação dos morros.

Há uma politização da gestão ambiental em Porto Alegre, a participação não restringe-se a ser um mecanismo político-estratégico, mas um elemento da gestão. A população participa na definição das prioridades através do OP, na formulação das políticas públicas e no planejamento urbano através dos Conselhos Populares, das Conferências Municipais, dos Congressos da Cidade e das Audiências Públicas.

Porto Alegre possui uma tradição de organização da cidade expressa em comissões, associações de moradores, clubes de mães, conselhos escolares, e inúmeras outras formas de mobilizações que visam o aperfeiçoamento das relações de convivência na cidade. Desde 1989, houve um avanço na qualificação da relação Estado e Sociedade e do sistema de gestão municipal com a implantação do Orçamento Participativo, que é uma nova esfera de envolvimento social na definição e acompanhamento das ações de governo.

Ainda no campo do planejamento participativo, a conjugação dos movimentos existentes com novas formas de participação propiciaram uma crescente dinâmica social. O projeto *Cidade Constituinte* serviu de subsídio para a administração popular identificar, sob o resultado dos dois congressos da cidade (1993 e 1995), os anseios da sociedade com relação ao futuro urbano em todas as áreas. O *III Congresso*, em 2000, por sua vez, concentrou-se em dois eixos de enfoque. O primeiro deles foi a **gestão participativa**, o que demonstra o interesse no desenvolvimento da cultura política de participação como uma das grandes “obras” do município. O segundo eixo de enfoque foi a **qualidade de vida**. A

proposta de qualidade de vida estava baseada na construção de políticas públicas que materializassem melhores condições urbanas, sociais, ambientais, e culturais.

O II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (Pddua) elaborado em 2000 propôs a reformulação e atualização do Sistema Municipal de Planejamento de forma que o gerenciamento do planejamento passasse a ser mais estratégico, participativo e descentralizado. Este processo de gestão proposto teve fundamental importância na consolidação do II Pddua, a medida em que significou uma mudança na forma de fazer planejamento e de implementar suas propostas, projetos e ações. A nova proposta consolidou-se na estratégia denominada *Sistema Municipal de Gestão do Planejamento* implementada através de quatro programas básicos: *Gerenciamento de políticas urbanas; Regionalização e participação; Sistema de informações; Comunicação e Educação ambiental*.

Neste contexto, o sistema de gestão de áreas de risco, em Porto Alegre, é executado pelo Programa de Áreas de Risco, da Secretaria do Meio Ambiente. Entretanto, integram o PAR oito órgãos da Prefeitura com suas respectivas atribuições<sup>14</sup>: a própria Smam; a Secretaria Municipal de Obras e Viações (SMOV); o Departamento Municipal de Habitação (Demhab); a Secretaria do Planejamento Municipal (SPM); o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP); a Procuradoria Geral do Município (PGM); os Centros Administrativos Regionais (CARs), além do Batalhão Ambiental da Brigada Militar, que é um órgão estadual.

---

<sup>14</sup> Ver organograma e atribuições das equipes no anexo V.

Neste capítulo procuramos avaliar a funcionalidade do Programa de Áreas de Risco da SMAM do ponto de vista do nível de participação popular alcançado, levando em consideração às hipóteses apresentadas na introdução.

### **3.1 Participação popular: avanços e limitações**

A participação popular no Programa de Áreas de Risco ocorre de maneira indireta nas reuniões do OP quando da eleição das prioridades a serem demandadas para investimento no ano seguinte, ou seja, a demanda por reassentamentos aparece na prioridade “habitação” e regularização fundiária. Neste caso, a política remedial é reforçada, pois a cada ano que passa tem crescido a demanda por habitação no município de Porto Alegre. Ao mesmo tempo, as ocupações em áreas de risco continuam crescendo, fruto da migração rural-urbana, bem como das migrações internas.

No quadro abaixo, podemos observar a evolução das três primeiras prioridades no OP entre 1992 e 2002:

**Quadro 4 - Evolução das três primeiras prioridades entre 1992 e 2002**

OP	1ª Prioridade	2ª Prioridade	3ª Prioridade
2002	Habitação	Educação	Pavimentação
2001	Pavimentação	Habitação	Saneamento básico
2000	Política habitacional	Pavimentação	Saúde
1999	Saneamento básico	Pavimentação	Política habitacional
1998	Pavimentação	Política habitacional	Saneamento básico
1997	Política habitacional	Pavimentação	Saneamento básico
1996	Pavimentação	Saneamento básico	Regularização fundiária
1995	Pavimentação	Regularização fundiária	Saneamento básico
1994	Regularização fundiária	Pavimentação	Saneamento básico
1993	Saneamento básico	Pavimentação	Regularização fundiária
1992	Saneamento básico	Educação	Pavimentação

Fonte: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) 2002. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.478.

A participação popular no Programa de Áreas de Risco tem sido expressa, principalmente, mediante a demanda por novos lotes para construção de unidades habitacionais populares via Orçamento Participativo (OP).

O Orçamento Participativo pode ser considerado o embrião de uma democracia redistributiva. A natureza democrática da distribuição é assegurada por uma metodologia de cálculo que foi se tornando cada vez mais sofisticada. A eficácia redistributiva do OP tem sido plenamente confirmada. Basta dizer que, no OP, Ilhas, a região mais pobre da cidade, com uma população de cerca de cinco mil habitantes, quase todos classificados como pessoas carentes, tem um peso

decisório igual ao da região mais rica, o Centro, com 271.294 habitantes, dos quais menos de 3% são considerados carentes (Santos 2002).

A legalização da posse dos terrenos é considerada altamente prioritária em muitas regiões onde vivem populações carentes. Trata-se de uma questão em que as relações de poder da cidade têm expressão eloqüente, já que 25% do solo urbano disponível pertencem a 14 pessoas ou entidades. Apesar da lentidão do processo de regularização fundiária, foi possível urbanizar os bairros populares e erguer muitas casas para as populações marginalizadas do ponto de vista sócio-econômico (*Ibidem* 2002).

**Quadro 5-Construção de unidades habitacionais e regularização fundiária, 1986-1996**

	1986-88	1989-92	1993-96
Unidades até 25 m <sup>2</sup>	1.205	561	661
Unidades acima de 25 m <sup>2</sup>	—	96	400
Unidades habitacionais	549	640	1.446
Casas de emergência e distribuição de material de construção	164	199	512
Total	1.918	1.496	3.019
Regularização fundiária (lotes)	—	5.364	12.224
Urbanização (unidades beneficiadas)	—	96	5.736
Unidades em cooperativas (unidades beneficiadas)	—	160	5.000

Fonte: Demhab, 1997.



A experiência do OP configura um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

A parcela da população que conhece o Programa é a sociedade civil organizada, as associações de moradores, os conselhos populares e as ONGs. O restante da população apenas recorre aos Centros Administrativos Regionais (CARs) quando verificam que suas casas, ou terrenos estão em risco de desmoronamento. Neste caso, os CARs acionam o PAR para que seja emitido um laudo técnico sobre o risco. Nesta situação, os técnicos do PAR dirigem-se ao local e avaliam a situação de risco eminente ou não. Caso o risco não seja eminente, o morador é orientado a tomar medidas preventivas para conter o processo de erosão do terreno. Sendo o risco eminente, o PAR entra em contato com o Demhab para que seja efetuada a retirada do morador para outra área, podendo ser fornecida, em caso de emergência, uma unidade habitacional temporária para a família, ou seja, a família em situação de risco pode ficar algum tempo morando em uma pequena casa cedida pelo Demhab.

Os Centros Administrativos Regionais (CARs) tem a função, entre outras coisas, de fazer a intermediação do PAR com a comunidade. Os CARs recebem as demandas da comunidade sobre áreas de risco, fazem um cadastro das famílias e enviam ao PAR:

“Cada região tem seu coordenador regional que cuida da organização do Orçamento Participativo, dá orientação para as comunidades e acompanhamento das demandas que chegam para o orçamento. Isto demanda bastante reuniões com a comunidade, contatos diretos. Aqui, nós temos muitos morros, a região do Partenon é uma das que tem mais morros e quando acontecem temporais, às vezes, deslizam pedras e a gente é acionado, tem de acionar as emergências, então a gente está sempre ligado, principalmente, o coordenador” (CAR Partenon).

Dessa forma, a SMAM gere o PAR, enquanto os CARs identificam e, muitas vezes, previnem alguma situação que possa vir a ocorrer, agindo de maneira integrada:

“O nosso trabalho é estar permanentemente em contato com essas comunidades até para orientá-las de que são áreas impróprias para moradia, mas tem aquela questão que é a falta de política habitacional, não só em Porto Alegre, mas em todo o Brasil, que não tem uma política habitacional para baixa renda...os morros são preservados por lei e a gente tem aqui uma fiscalização nossa, mas ainda é ineficiente para a demanda. Porto Alegre recebe todo o interior que vem procurar emprego e vão se formando esses bolsões. Nós tentamos, ao menos, delimitar áreas, nós temos aqui no Partenon uma área delimitada a partir de uma linha não pode mais construir, porque é um convênio que a gente tem com o governo do estado para reassentar todas essas famílias e recuperar a área. Na Glória, no morro da Embratel ainda tem uma mata nativa. Nós temos ações em conjunto com o Ministério Público na tentativa de conter isso, infelizmente, a gente tem problemas na nossa fiscalização, é muita demanda para a nossa estrutura e isso aumenta do dia para a noite” (CAR Partenon).

Entre os moradores de áreas de risco em topos de morros, uma das razões de conflitos vem a ser a definição de quem deve fazer muro<sup>15</sup> quando dois vizinhos dividem uma área que sofreu processo de erosão contínuo por escavações e falta de vegetação. Geralmente, os vizinhos acabam recorrendo ao juizado de pequenas causas na busca de resolução do conflito. No entanto, antes de chegarem ao processo judicial, normalmente, os moradores acionam o CAR de sua região. Este faz o cadastro e o PAR faz a vistoria. Neste caso, o PAR apenas auxilia dando instruções de como lidar com a erosão para que não aumente o risco de desmoronamento.

A participação no PAR se dá através dos canais de participação da Administração Popular, a saber, os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo e os Foruns de Planejamento do Plano Diretor.

No início do PAR, houve uma ampla divulgação e, várias associações, principalmente, da região do Bairro Partenon, onde começou o PAR, participaram na realização de ações de congelamento das ocupações irregulares, através da conscientização dos moradores de que deveriam trabalhar conjuntamente com a prefeitura, no sentido de impedir novas ocupações por meio da fiscalização. Na mesma época, estas associações trabalharam fazendo caminhadas nos morros e plantio de árvores. Além das associações de moradores e conselhos populares, também acompanharam esta fase do PAR algumas ONGs que, embora não estivessem diretamente envolvidas no programa, apoiaram a iniciativa.

Todos os entrevistados são unânimes em afirmar que existem várias instâncias de participação no município de Porto Alegre. Contudo, lamentam o fato

---

<sup>15</sup> Ver fotografia em anexo VI.

de que, muitas vezes, os projetos de governo são contrários aos projetos da comunidade, mesmo levando-se em conta as discussões já realizadas, como afirma um dos entrevistados:

“Eles acham que a população não deve opinar e não tem conhecimento científico para opinar determinadas coisas, mas a sabedoria popular deve ser ouvida e deve ser levada em conta porque muitos projetos técnico-científicos a sabedoria popular acaba mudando. No Brasil, nós temos grandes projetos onde foi gasto muito dinheiro e não serviu para nada, porque não discutiram com a população. Nós questionamos, porque nós que vamos conviver com esses projetos...há uma grande dificuldade de negociar. Isto não é uma regra geral, na maior parte das vezes, a gente opina e muito” (Conselho Popular do Partenon).

Há concordância entre os representantes da sociedade civil de que, geralmente, a elaboração de programas de governo é feita sem a participação efetiva da população. No entanto, admite-se que o processo de democratização gradual tem avançado. Este depoimento é representativo:

“[...] se formos comparar com outras cidades, percebemos que estamos numa situação privilegiada, porque se eu quiser falar com o secretário, eu pego o telefone e falo, eu consigo marcar uma reunião para falar com o prefeito, se o problema não é resolvido a gente vai para o ministério público[...] ” (ONG).

Ainda sobre os avanços no processo de gestão participativa, um dos entrevistados afirma:

“Um outro exemplo, perto da minha vila foi o da Vila Vargas, que fica no sopé do morro, lá tinha área de risco muito perigosa que o pessoal chamava de paredão. Há uns cinco, seis anos fizemos algumas negociações, porque aqui em Porto Alegre tem uma coisa que é o envolvimento da prefeitura, enquanto poder público, e os conselhos populares, as associações de bairros, como mitigadores dessas políticas públicas, envolvendo os cidadãos, porque são seres humanos, não podem ser alvo de decisões, geralmente são pessoas de pouco estudo, portanto, em todas as políticas de reassentamento se envolve a comunidade. Então na Vila Vargas através da discussão e chegamos a conclusão de que poderia ser feito um muro de arrimo. Foi feito o levantamento técnico, uma adequação e parte daquelas famílias, onde não se podia fazer uma contenção foram reassentadas” (Ass. Vila São Miguel).

Através da análise das entrevistas com os órgãos componentes do PAR, percebemos que a participação da sociedade civil ocorre de maneira específica em cada secretaria envolvida, embora a maior participação se dê por meio do Orçamento Participativo Municipal e, desde 1998, também através do Orçamento Participativo Estadual. No Demhab, a comunidade define o total de recursos a serem investidos na área habitacional, onde serão aplicados e de que maneira:

“[...] Se a comunidade define que nós vamos produzir unidades habitacionais, ela define junto com os técnicos o tamanho, quantas vão ser, onde vai ser, se nós decidimos

que nós vamos adquirir uma área a comunidade decide junto da definição, a comunidade acompanha a execução das obras, nós temos comissões de obras, comissões de habitação, em cada uma das dezesseis regiões da cidade [...]” (Diretoria do Demhab).

### **3.2 Nível de eficácia do programa: limites e impasses**

Todos os subsistemas do PAR estão articulados e interagem retroalimentando-o. Entretanto, não há integração no sentido proativo do termo. A integração das atividades acontece apenas na divisão das tarefas. Por um lado, os subsistemas desempenham suas atividades e dão continuidade ao sistema de gestão de áreas de risco, principalmente, nas ocasiões emergenciais. Por outro lado, a integração é limitada pela falta de uma visão sistêmica do problema e de medidas preventivas para as ocupações em áreas de risco. O ponto convergente entre todos diz respeito à solução para as ocupações irregulares: falta de política habitacional eficiente, carência de recursos para investimentos em habitações populares em Porto Alegre e em todo o País.

Através das entrevistas realizadas com os atores envolvidos na problemática confirmamos nossa principal hipótese, a saber: que o ponto frágil do PAR reside no fato de que ele ainda não leva em conta os focos estruturais do fenômeno relacionado ao agravamento das ocupações de áreas de risco. Nenhum entrevistado (esfera federal, estadual, municipal e sociedade civil) apontou como solução para a questão a busca de integração das políticas de desenvolvimento

regional e de desenvolvimento urbano, bem como o enfrentamento conseqüente dos desafios colocados pela intensificação dos fluxos migratórios no sentido campo-cidade.

Estudos realizados sobre ocupações em lugares inadequados para moradia, em Porto Alegre, indicam que as razões para tais ocupações são sempre de ordem social, ou seja, estão correlacionadas à impossibilidade de aquisição de terrenos urbanos. Deste ponto de vista, as populações carentes tendem a invadir as áreas apropriadas pelo Poder Público, onde os confrontos têm sido, geralmente, de menor intensidade. A ocupação de áreas de preservação permanente parece reproduzir as mesmas tendências<sup>16</sup>. Em Porto Alegre, estas áreas localizam-se nas encostas de maior declividade e nos topos de morros, no limite daquilo que é permitido pela legislação em vigor. Em muitos casos, a área de preservação já foi modificada como parte da busca de equacionamento do problema das invasões. O processo de ocupação é sempre muito rápido e, por isso, difícil de ser controlado:

“Como não há controle efetivo não há como conter a fixação de moradias, o processo é muito rápido. Solucionar este problema implicaria numa política de moradia ampliada “moradia para todos e para sempre”, o que é, extremamente, difícil frente ao modelo de sociedade que vivemos. O que tem sido feito em Porto Alegre é a urbanização das áreas de ocupação tornando-as mais habitáveis, realocação da população para outras áreas através de parcerias negociadas, inclusive, com o setor privado. Este, no entanto, tem sido um processo mais complicado, pois, em geral a

---

<sup>16</sup> Ver em anexo VII o caso dos conflitos no arquipélago do Delta do Jacuí, outro exemplo de ocupações em área de preservação permanente no município de Porto Alegre.

população não quer sair do seu lugar” (Professora universitária).

Vários entrevistados mencionaram as deficiências do sistema de fiscalização como uma das debilidades do PAR. Segundo eles, seria necessária uma dinâmica de fiscalização que impedisse a ocupação dessas áreas, na medida em que como afirmou um dos entrevistados: “[...] não basta só montar um esquema de transferência, deslocando este pessoal de área de risco para áreas de assentamento como tem sido feito em Porto Alegre. A capacidade do município de deslocar esse pessoal é muito menor do que a velocidade de ocupação dessas áreas [...]” (Professor universitário).

As áreas de preservação permanente tornam-se fatalmente áreas de risco pelo desequilíbrio provocado pela presença humana nestes lugares:

“No momento em que são feitas escavações nos morros já está sendo criada uma situação de desequilíbrio, no momento em que fazem as casas ainda há vegetação, mas as pessoas fazem a limpeza do local, tiram tudo, todos os arbustos, todas as árvores. O desequilíbrio é uma maior predisposição para que a água da chuva que virá possa levar aquela terra...de 1994 para cá tivemos o registro de quatro situações fatais, duas crianças morreram na Glória e outras duas morreram soterradas, tanto nessa como em outras situações as pessoas constróem muros que são como folhas de papel, o que nós temos visto é muita sorte” (Coord. do PAR).

O mesmo processo mencionado acima leva a conseqüências em outras áreas de risco, como as margens dos arroios. A mesma terra que é carregada



pela chuva acaba sendo levada para dentro dos arroios, que já estão, normalmente, poluídos por dejetos. As inundações periódicas agravadas por estas tendências acabam atingindo justamente as populações instaladas nas margens.

Para o Ministério Público Estadual, o PAR é “bastante limitado, incidindo apenas nas áreas de risco geológico. Para o PAR, as áreas de proteção ambiental que, por estarem irregularmente ocupadas, caracterizariam áreas de risco ambiental, não são alvo de proteção” (Promotoria). O Ministério Público não reconhece no PAR um programa eficaz na fiscalização de ocupações de áreas de proteção ambiental e, por isso, não se considera um parceiro direto no trabalho que tem sido desenvolvido.

Pela posição do Ministério Público, constata-se a falta de articulação dos órgãos do município com os órgãos estaduais no gerenciamento das áreas de risco. Por outro lado, o próprio Ministério Público também tem uma posição que fica apenas no nível remedial da questão, ou seja, aposta na fiscalização como instrumento de contenção das tendências em curso.

Quando perguntados sobre a eficácia do PAR, a maior parte dos entrevistados confirmaram que a falta de recursos humanos para o trabalho de fiscalização constitui um dos principais obstáculos a serem superados. Conforme o Batalhão Ambiental da Brigada Militar:

“[...] o PAR atinge oitenta por cento do objetivo, os vinte por cento faz-se pela carência de recursos humanos, porque a cidade cresce muito rápido. Porto Alegre tem 13 Km por 58 Km de extensão essa área é muito grande para ser fiscalizada. Com os roteiros de fiscalização, nós temos tido

êxito porque conseguimos embargar vários empreendimentos [...]” (Major).

Por outro lado, a desconfiança de alguns segmentos da sociedade civil em relação ao PAR está refletida neste depoimento:

“[...] parece que não há um interesse em conter essa proliferação nestas áreas, porque notamos que semanalmente tem casas novas nestas áreas, isso comprova o quê? Que não existe um congelamento, não existe uma fiscalização e também não existe uma maior preocupação de resolver esta questão, lógico, sabemos que existe problema de dinheiro, os problemas são muitos e o município tem pouco dinheiro, mas eu acho que de vez em quando por uma calamidade o próprio município tem de pagar indenizações para algumas pessoas. Isto deveria ser previsto, por isso, eu acho que o programa está estacionado [...]” (Conselheiro do Plano Diretor).

A fala do entrevistado permite-nos pressupor que houveram mudanças substantivas na maneira de atuar do PAR desde a sua criação. As associações e ONGs conhecem o programa, mas afirmam que ele está estagnado, porque hoje atua apenas no diagnóstico de áreas de risco geológico, ou hidrológico. Ao mesmo tempo, confirma-se que persiste a tendência de buscar soluções de curto prazo, sem levar em consideração a complexidade da crise do meio rural e as insuficiências do sistema de planejamento e gestão do desenvolvimento regional. A afirmação de um dos entrevistados é enfática:

“[...] ouvimos comentários de que o PAR não está funcionando, eu vejo muito carro escrito “PAR” circulando pela cidade, mas sabemos que eles não estão trabalhando nessa área. Eu acompanhei na época um trabalho que eles fizeram no Morro da Cruz, um trabalho muito interessante, de conscientização, bem completo, porque conscientizaram as pessoas de que a partir dali não poderia ter mais casas, fizeram o plantio de árvores e ficou acordado que se alguém construísse toda aquela comunidade seria prejudicada [...]” (ONG).

Durante a visita ao Morro da Polícia, acompanhando os técnicos do PAR, percebemos que poucas pessoas conhecem o trabalho que vem sendo desenvolvido pela Prefeitura. Quando os técnicos chegam aos locais para verificar as ocorrências cadastradas pelos CARs, logo são abordados por outros moradores que fazem questão de mostrar os problemas de desmoronamento de terra nos seus terrenos.

Além disso, a pesquisa detectou uma tendência de disposição inadequada de resíduos sólidos nessas áreas. As pessoas depositam seus resíduos nas fendas causadas pela erosão, procurando aterrá-las e, em consequência, complicando ainda mais os problemas de deslizamento de encostas.

Os CARs estão em contato direto com a comunidade e convivem, diariamente, com as dificuldades oriundas do esforço de se tentar resolver o problema das ocupações irregulares. A impotência dos CARs é relatada na entrevista realizada no CAR da Região Glória, que também faz parte do Morro da Polícia:

“Quando existe uma situação de risco nos chamam, então acionamos o PAR para que possa ser feito o diagnóstico se a casa realmente vai ficar, se a pessoa tem de sair, ou se não tem risco eminente, mas temos um sério problema: o que vamos fazer com estas pessoas? Tem muitas pessoas que vivem às margens de arroios, com o tempo a casa pode desabar, ou não, mas a tendência é que desabe, porque estão tirando a vegetação” (CAR Glória).

Sobre a participação da comunidade, a coordenação do CAR da Glória afirmou que, na região, existem muitas associações preocupadas com as ocupações irregulares e que estão demandando, via Orçamento Participativo, uma área para reassentamento:

“Os conselheiros novos do OP que assumiram estão engajados, porque ficamos nessa angústia, chamamos a área de risco [referindo-se ao PAR], mas aí só se minimiza, mas continuamos com o problema. A população está se apropriando disso, vendo que é um problema da região e que a comunidade tem de ajudar a fazer este trabalho porque se não ajudar não vai adiantar” (CAR Glória).

Ainda sobre a participação da comunidade, a coordenação do CAR Glória expressa sua preocupação com o envolvimento da mesma no sentido de responsabilizar-se, também, pelo problema das áreas de risco:

“Eu fico preocupada, tem certos momentos que não se sabe o que fazer, nós temos um problema sério de habitação, temos de viver conforme a realidade, não podemos chegar lá

em cima e dizer que as pessoas não podem morar lá, afinal é o lugar onde elas conseguiram, onde têm suas famílias. Essa discussão vem sendo levada para a comunidade, pois ela tem de se responsabilizar, as lideranças tem de se responsabilizar por isso, não é apenas um problema do município” (CAR Glória).

A idéia de que o reassentamento tem sido a solução para amenizar o problema das ocupações em áreas de risco foi reforçada por vários entrevistados, como este representante da sociedade civil organizada:

“Na medida do possível, o que se tem feito é o reassentamento dessas pessoas. Nós temos alguns exemplos como o da Vila Cai Cai<sup>17</sup>, que era uma área de risco junto ao Lago Guaíba e foi reassentada na zona da Cavalhada. É uma coisa difícil porque o poder público precisa comprar terras, áreas para reassentamentos. Porto Alegre tem pessoas morando na beira de riachos, então se dá prioridade para as emergências” (Associação de Moradores).

A política de reassentamento realizada pela Administração Popular reflete a existência de impasses no tratamento do problema e acaba não resolvendo a questão. Procura, na medida do possível, respeitar os moradores de áreas de risco, colocando-os em lotes próximos ao local onde moravam anteriormente:

---

<sup>17</sup> Ver fotografias em anexo VIII.

“Tem uma vila perto da Agronomia de pessoas que estão sendo reassentadas. Estas pessoas moravam há vinte, vinte e cinco anos e agora já está definido vão morar numa área nobre perto do *Carrefour*. Por quê? Tem de tirar as pessoas das áreas de risco, mas não mandar para o extremo sul. Tem ocupações de dois, três anos que as pessoas fazem em áreas particulares e o Ministério Público aciona a Prefeitura, porque são áreas de preservação. Então a Prefeitura tem de fazer alguma coisa, mas esses reassentamentos tem de ser feitos de maneira participativa, com as pessoas envolvidas” (Associação de moradores).

Outro problema relatado pelos entrevistados da sociedade civil com relação à apropriação do solo diz respeito às ocupações legalizadas em áreas de declive, problema acentuado pela instalação de condomínios de luxo. Durante muito tempo, o município foi omissos com relação a estas ocupações, privilegiando os grandes empreendimentos imobiliários (inclusive em áreas de preservação permanente). Este tipo de impasse acontece, com frequência, na zona sul da cidade, onde mansões são construídas nos morros e o poder público nem sempre consegue embargar a obra que, após ter sido construída, já terá cumprido seu papel na dinâmica predatória em curso na cidade.

Os conselhos populares tem desempenhado um papel importante na política de gestão ambiental de Porto Alegre. São bastante ativos, funcionando não apenas como fiscalizadores, mas também como articuladores de atividades ligadas à proteção ambiental. O Conselho Popular da Região da Glória criou uma comissão de preservação de morros, com o intuito de trabalhar junto às lideranças dos bairros, incentivando a educação ambiental e alertando as pessoas para que não construam suas habitações em áreas de risco. “O nosso trabalho é preservar,

garantir a segurança, a melhor qualidade de vida, a saúde e a integridade física da pessoa” (Conselho Popular da Glória).

Para a realização do trabalho de preservação dos morros, o Conselho Popular da Glória demanda a participação da SMAM e do PAR, para que colaborem informando melhor a população mediante palestras e promovendo caminhadas nos morros. Neste caso, o sistema de gestão recebe um *input* da esfera da sociedade civil e devolve as informações em forma de *output* para a população das áreas de risco.

Outro impasse do programa reside no enfoque da problemática socioambiental assumido pela Prefeitura de Porto Alegre. Ao mesmo tempo em que a Secretaria do Meio Ambiente tenta trabalhar com uma perspectiva sistêmica no entendimento das questões ambientais da cidade, outros departamentos e secretarias trabalham com o conceito mais restritivo de saneamento ambiental. Este conceito é utilizado pelas equipes de educação ambiental ligadas às diferentes secretarias do governo. A discussão entre as secretarias é feita no *Grupo de Trabalho em Educação Ambiental*, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, que reúne quinzenalmente todos os coordenadores de equipes de educação ambiental para fazerem a discussão de como efetivar um trabalho integrado, trocando experiências e buscando horizontalizar os conceitos externa e internamente. Ocorre que estas equipes agem de forma setorializada, não havendo o entendimento das relações de interdependência das ações desenvolvidas.

A integração entre as secretarias constitui um sério obstáculo ao trabalho de gestão de problemas socioambientais:

“Trabalhar integrado ainda é uma dificuldade porque cada um tem sua secretaria, tem sua demanda e seus assuntos, no entanto, os assuntos estão interligados, a gente não consegue falar do Guaíba que é da onde nós tiramos água para tratar, sem falar que ele está poluído, quem polui somos nós com nossos esgotos e, também, jogamos lixo em qualquer lugar e esse lixo vai parar no Guaíba, essa visão de educação ambiental tem de ser mais holística, mas não há uma rivalidade entre as secretarias, estamos cada vez mais estreitando as relações para o trabalho em parceria” (Coordenador de equipe em educação ambiental).

O sistema de gestão das áreas de risco em Porto Alegre restringe-se portanto a um padrão de intervenção de caráter meramente remedial, não conseguindo incidir nos focos geradores do problema. Por outro lado, seria importante enfatizar os avanços alcançados na busca de democratização dos processos decisórios relacionados à alocação de fundos públicos. Parece claro que os procedimentos de Orçamento Participativa têm conseguido romper gradualmente com os resíduos autoritários da cultura política brasileira, a exemplo do clientelismo e do populismo.

No caso das ocupações em áreas de risco, a participação via Orçamento Participativo é eficaz no momento da decisão da demanda que será prioritária para investimento no ano seguinte. Isto pode ser facilmente verificado pela eleição da demanda habitação, em primeiro lugar, nos últimos anos, assim como a constante demanda por regularização fundiária. Nas reuniões do OP todos os atores da sociedade civil organizada (associações de moradores, conselhos



populares, ONGs) e não-organizada (moradores de lotes irregulares) se unem em prol do objetivo de conseguirem ou a regularização das áreas onde vivem, ou a construção de unidades habitacionais em outros lugares, mas com infra-estrutura adequada.

A percepção de grande parte dos entrevistados sobre as ocupações predatórias é sempre de demanda por uma política habitacional para o meio urbano que seja eficiente. As mesmas pessoas que defendem a proteção dos morros da capital não encontram soluções para o problema fora do meio urbano e, por isso, continuam exigindo mais e mais moradias na capital e até mesmo regularização de locais que fazem parte de áreas de preservação ambiental, como é o caso de muitas ocupações em morros de Porto Alegre. Através do próprio OP, muitas ruas em áreas irregulares receberam pavimentação, água e energia, afinal o OP precisava se legitimar enquanto processo de tomada de decisões democrático. Ocorre que demandas aceitas em áreas irregulares serviram como incentivo para que outras pessoas também se deslocassem para estas áreas, muitas delas vindas do interior do Rio Grande do Sul para morarem junto aos seus familiares e amigos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Neste trabalho foram identificados vários pontos de interseção entre a problemática da gestão de áreas de risco em Porto Alegre e as preocupações centrais do enfoque de ecodesenvolvimento.

Os desafios colocados atualmente pelas ocupações dessas áreas foram inseridos no rol dos problemas ligados à redistribuição espacial da população, face ao agravamento progressivo dos índices de migração rural-urbana constatados nas últimas décadas em nosso País. Face aos impasses gerados pela urbanização acelerada em grandes centros como Porto Alegre, considerou-se indispensável a concentração do esforço de pesquisa inter e transdisciplinar para a prospecção de políticas alternativas.

Por outro lado, foi possível reconhecer a complexidade envolvida no estudo de problemas ambientais urbanos, necessitando uma compreensão cada vez mais rigorosa dos laços de interdependência entre processos ecológicos e processos socioculturais.

A preocupação pela abordagem sistêmica na avaliação do programa de áreas de risco impulsionou a busca de inter-relações entre os diferentes sistemas e subsistemas envolvidos no entendimento e na busca de equacionamento do problema. Distinguimos, neste sentido, entre os efeitos das ocupações de áreas de risco, a presença de fatores relacionados a processos mais amplos, nos quais ele se insere (urbanização, êxodo rural, política ambiental, política de geração de emprego e renda) e, finalmente, às mudanças ambientais que deles resultam.

Situamos o processo de descentralização e gestão participativa desenvolvido no município desde o início da década de 90 do século passado, mediante a implantação do Orçamento Participativo. Este último tem sido reconhecido como um mecanismo de co-gestão sintonizado com as diretrizes do Programa Brasileiro de Criação de Agendas 21. O atual estágio alcançado por Porto Alegre na gestão participativa do orçamento público não resulta apenas de uma estratégia administrativa de governo. No seu conjunto, o presente estudo permite constatar que o atual estágio é determinado por um conjunto complexo de condições históricas, culturais, políticas e socioeconômicas que permitiram o desenvolvimento de uma cultura política “diferente” no Município.

Parte deste processo histórico é representado pelos atuantes movimentos sociais encontrados na capital gaúcha desde a década de 70. Em especial, salientamos o movimento ecológico gaúcho como um dos precursores de lutas conduzidas junto ao sistema político municipal da época, embora nem sempre norteadas por uma análise sistêmica de oportunidades e limites.

No esforço de interpretação das diferentes percepções de atores sociais envolvidos no sistema de gestão das áreas de risco, verificamos que as causas do

problema apontadas pelos entrevistados estão relacionadas à ausência de uma política habitacional consistente para as populações de baixa renda. Os entrevistados acreditam que deveria existir maior investimento em unidades habitacionais populares, oportunizando a criação de linhas de financiamento especiais. Ao mesmo tempo, os indivíduos consultados não demonstram estar conscientes da relação entre o problema da ocupação de áreas de risco e a existência do fenômeno do êxodo rural. Não foi mencionada, neste sentido, a temática da configuração rural-urbana desequilibrada –nem mesmo entre os técnicos que atuam no programa que foi investigado.

Um dos principais resultados do trabalho corrobora a hipótese segundo a qual o Programa de Áreas de Risco vem assumindo um perfil meramente remedial. Os impactos negativos da migração rural-urbana não podem ser evitados sem que ocorram transformações estruturais no modelo de desenvolvimento "economicista" assumido no Estado do Rio Grande do Sul. Isto pressupõe um novo estilo de planejamento e gestão, baseado no fortalecimento progressivo de economias regionais integradas, capazes de gerar uma nova configuração rural-urbana.

A primeira hipótese de que a população não participa do PAR por medo de ficar sem suas moradias, foi confirmada apenas em parte. Grande parte da comunidade do Morro da Polícia não conhece o PAR, por isso não participa. Dessa forma quando visitados por qualquer órgão governamental, municipal ou não, sentem-se ameaçados. Neste caso, há uma falha na comunicação entre a sociedade civil não organizada e o sistema de gestão municipal.

Seguem abaixo algumas sugestões baseadas no enfoque de ecodesenvolvimento para a resolução do problema das ocupações predatórias.

As principais estratégias para conter o êxodo devem levar em conta a melhoria de qualidade de vida das populações rurais, a recuperação da renda e da educação voltada para o meio rural. Concordamos com Ignacy Sachs quando afirma que a linha mestra para frear o êxodo rural e o inchamento das cidades deve ser o desenvolvimento da industrialização "difusa", baseada na utilização plena de biomassa terrestre e aquática. Neste caso, aposta-se na criatividade das populações, na valorização do conhecimento tradicional, no uso ecologicamente prudente dos recursos naturais disponíveis em cada ecossistema específico e na aplicação seletiva das inovações biotecnológicas.

No nível local, seria necessário promover a criação da Agenda 21 do Morro da Polícia, como parte da Agenda 21 municipal, para que a dinâmica das ocupações e as estratégias de enfrentamento possam ser identificadas de maneira mais participativa e –sobretudo– preventiva e proativa. Da mesma forma, tanto as secretarias municipais como a sociedade civil organizada precisam se articular melhor, tendo em vista a institucionalização de programas de *educação para o ecodesenvolvimento*.

Os Conselhos Populares da Região têm um papel fundamental a desempenhar na construção desta Agenda, na medida em que detêm o conhecimento necessário da realidade cotidiana vivida pela comunidade e que se encontra em condições de articular, junto aos moradores, a realização de Fóruns

para a discussão de opções factíveis de ação visando o enfrentamento estrutural dos problemas socioambientais existentes na região.

O gerenciamento ambiental efetivo das regiões metropolitanas depende assim de um novo modelo. Neste processo deve-se privilegiar não só o município-núcleo, mas a rede intermunicipal vista em sua inserção territorial. Por implicação, não só a dimensão do meio ambiente biofísico, mas o sistema socioambiental integral –incluindo a dimensão sociocultural– deve ser levado em consideração num processo que possibilite uma mudança de percepção de valores em relação ao meio ambiente.

Finalizando, sugerimos o incentivo à agricultura familiar, à agroecologia, ao turismo de baixo impacto socioambiental. A conjugação de todos esses itens, no meio rural, trará a melhoria de qualidade de vida necessária para que estas populações não precisem procurar as grandes cidades como alternativa de vida.

## 5. Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Gerson et al (1995). *O desafio da gestão ambiental no município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Boletim Gaúcho de Geografia, n. **20**: 134-139, dez.
- ALMEIDA, Gerson (1999). Porto Alegre é pioneira na gestão participativa. *Políticas ambientais*. Rio de Janeiro, v. 7, n. **20**: 6-7, abr.
- ATLAS AMBIENTAL Alegre: Ed. da Universidade DE PORTO ALEGRE(1998). Rualdo Menegat (coord.). Porto Federal do Rio Grande do Sul. 2ª ed.
- BRITO, Francisco & CÂMARA, João B.D. (1998). Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CARDOSO FILHO, A. et al (2000). A gestão ambiental do município de Porto Alegre. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre*. Porto Alegre, v. 3, p. 343-356, out.
- COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1988). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CRESPON, Samyra (1997). *Agenda 21 local: um olhar a partir das organizações da sociedade*. Brasília: (s.n.). Texto produzido para o encontro nacional organizado pelo Fórum Brasileiro de ONGs e movimentos sociais.
- CUNHA, M.A (coord.) 1991. Ocupação de encostas. Instituto de pesquisas tecnológicas do Estado de São Paulo –IPT.

- D'AVILA, Naida (2000). *Demhab: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais em Porto Alegre*. Ed: ?
- DAWBOR, Ladislav (1995). Globalização e descentralização. In: *Forum de Ed. Ambiental*. Cadernos. São Paulo: Gaia, p. 114-127.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Governabilidade e descentralização*. São Paulo: Perspectiva, 10(3): 21-31.
- \_\_\_\_\_ (1988). Participação comunitária. In: Ed. municipal. São Paulo, 1(1): 16-22.
- DEBIAGGI, Noema Castro (1986). O processo de uso e ocupação do solo. In: Noema Castro Debiaggi (org). *Política urbana*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- FERRREIRA, Leila da Costa (1997). Sustentabilidade e democracia no poder local. *Ambiente e Sociedade*, n. 1.
- \_\_\_\_\_ (1998). *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Bom Tempo.
- FREY, Klaus (1998). Desenvolvimento sustentável, democracia e gestão municipal: abordagens teóricas e experiências concretas. Florianópolis. Projeto de Pesquisa.
- GODARD, OLivier (2000). A gestão integrada dos recursos e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: Paulo Freire Vieira & Jacques Weber. *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez.



- HABERMAS, Jürgen (1995). Três modelos normativos de democracia. In: *Lua Nova*, n. **36**: 39-53.
- HOGAN, D.J. (1981). *Ecologia humana e as ciências sociais*. Campinas. II Jornada Brasileira de Ecologia Humana, Unicamp.
- JACOBI, Pedro (1990). Descentralização municipal e participação dos cidadãos. *Lua Nova*, n. **20**: 121-143.
- LAYRARGUES, P.P. (1997). De ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? *Proposta*, n. **71**: 05-10.
- LEFF, Henrique (2000). *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenau: Ed. da FURB.
- LINDAU, Heloísa Gaudie Ley (2000). Morfodinâmica do Morro da Polícia em face da apropriação das encostas: Porto Alegre/RS. *Dissertação*. Ufrgs: Porto Alegre.
- MANTOVANELI JR, Oklinger (2001). Gestão estratégica, políticas públicas e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. *Tese*. Unesp. Araraquara-SP.
- Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre (2000).
- MATTOS, Eduíno (2000). Orçamento participativo foi o princípio das conquistas populares. *ECOS*, n. **18**: 7-10.
- MARTINE, George (1992). Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações. *Documentos de trabalho*, n. **11**, Brasília: ISPN.
- MEADOWS, D. (org.) (1978). *Limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva.

- MUELLER, Charles C. (1997). Problemas ambientais de um estilo de desenvolvimento: a degradação da pobreza no Brasil. *Ambiente e sociedade*, n. 1.
- NOVAES, Washington (coord.) (2000). Agenda 21 Brasileira: bases para discussão. Brasília: MMA/PNUD.
- PIRES, Cláudia Luísa Zeferino (2000). Impactos decorrentes de ocupações clandestinas e irregulares junto às nascentes da Bacia Hidrográfica do Arroio do Salso: Porto Alegre/RS. *Dissertação*. Ufrgs: Porto Alegre.
- PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL DE PORTO ALEGRE (2000). Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria do Planejamento.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Departamento Municipal de Habitação (1999). *Da irregularidade fundiária*.
- RAUBER, V. (1992). *Prevenir é o melhor remédio: sistemas de proteção contra inundações e alagamentos de Porto Alegre* –POA: Prefeitura Municipal.
- ROBAINA, Luís Eduardo de S. e SILVA, Andréa O Monteiro (1993). *Áreas de Risco: uma contribuição para o estudo no município de Porto Alegre*. Forum Nacional sobre Geologia e Meios Urbanos. POA, p. 114-117.
- ROSA, Viviane da (1999). Reflexões a respeito dos debates sobre a descentralização dos poderes do Estado. *Conversas e Controvérsias*. Porto Alegre: Pucrs, n. 2.
- SACHS, Ignacy (1986 a). *Ecodesenvolvimento. Crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice.

- SACHS, Ignacy (1986 b). Trabalho, alimentação e energia no ecodesenvolvimento urbano: enfrentando a crise nas grandes cidades. In: Ignacy Sachs. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice.
- SACHS, Ignacy (1993) Estratégias de transição para o século XXI. In: M. Bursztyn (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, p. 29-56.
- \_\_\_\_\_ (1994). *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Estúdio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos (1990). *O uso do solo e o município*. Rio de Janeiro: IBAM.
- SANTOS, Cláudia Regina dos (2001). *A interface das políticas públicas com o processo de ocupação humana nas áreas de preservação permanente: vegetação fixadora de dunas na Ilha de Santa Catarina*. **Tese**. Doutorado Interdisciplinar. UFSC.
- SEIBEL, Erni J. (1996). Cultura política e gestão pública: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas. *Ambiente*. Curitiba: Unesco, Asociación de Universidades Grupo Montevideo, dez., p.35-40.
- SMAM (1979). *Política de proteção ambiental em Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Preserve: a gestão ambiental depende da participação de todos*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal.

- \_\_\_\_\_ (1998). *Dez anos de gestão ambiental integrada: retrospectiva de cartazes de ações políticas ambientais 1989-1998*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal.
- STEIN, Rosa Helena (1997). A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórico-conceitual. *Serviço & Sociedade*, **18**(54): 75-96, jul.
- VIEIRA, Liszt & BREDARIOL, Celso (1998). *Cidadania e política ambiental*. Rio de Janeiro: Record.
- VIEIRA, Paulo Freire (1998). Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento . In: Eduardo Viola et al. (eds). *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC.
- VIEIRA, Paulo Freire & WEBER, Jacques (2000). Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: Paulo Freire Vieira & Jacques Weber (org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez.
- VILLAR, R. (1995). Qualidade de vida, o despertar da cidadania. *ECOS*. 2(**5**): 20-24.
- VON BERTALANFFY, L. (1975). *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.

**VIVIANE DA ROSA**

**GESTÃO PARTICIPATIVA DE PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS EM  
ÁREAS URBANAS: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DE ÁREAS DE  
RISCO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE PORTO  
ALEGRE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Freire Vieira.

Março de 2003

**“A máxima velocidade foi feita para a luz que atravessa o universo frio sem nada conhecer. Mas hoje somos como homens-bala, homens-luz: a pulsão veloz do encontro de nosso corpo com o ritmo da produção e reprodução do capital é a que rege nosso desejo cotidiano, é a que forja nosso ser e nossas mediações técnicas abstratas e sem fim” (Tales AM Ab’Sáber, Folha de São Paulo: Mais! 2001: 14).**

Ofereço esta obra, escrita por esta *mulher-bala*, aos meus pais, *Ivone* e *João Alfredo* em agradecimento aos incentivos de toda ordem e em todas as horas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, Dr. Paulo Freire Vieira, pela oferta de novos conhecimentos que possibilitaram ampliar minha percepção sobre as ciências sociais do meio ambiente. Também pela paciência que tivera ante minha inexperiência acadêmica e, nos momentos finais, minha aceleração do processo de defesa da dissertação.

Agradeço à minha família, especialmente aos meus pais, pelo constante apoio ofertado mesmo à distância nestes dois anos que foram repletos de mudanças radicais em minha vida e, conseqüentemente, na vida deles também.

À minha avó Oldina Wilges pelas orações e incentivo em todas as horas.

À minha tia Ironita Orling pelas palavras amigas ditas ao longo dos dois anos e pela visita a minha “nova casa”.

À minha amiga Daniela pela sua amizade sempre presente, dando força nas horas em que precisei.

A todos os colaboradores das Secretarias da Prefeitura de Porto Alegre, especialmente, ao coordenador do PAR, César Peroto, pelas valiosas informações prestadas.

Aos colaboradores da sociedade civil organizada, especialmente, ao senhor Eduíno de Mattos pela paciência em me receber em sua casa tantas vezes.

Finalmente, agradeço ao José Luiz Fernandes Cerveira Filho, companheiro ao longo de todo o processo de mestrado por ter compartilhado todas as angústias,

todos os problemas e também todas as descobertas e alegrias desta nova fase de nossas vidas.



## LISTA DE SIGLAS

<b>Agapan</b>	Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
<b>APA</b>	Área de Preservação Permanente
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CAR</b>	Centro Administrativo Regional
<b>COP</b>	Conselho do Orçamento Participativo
<b>Demhab</b>	Departamento Municipal de Habitação
<b>DMAE</b>	Departamento Municipal de Água e Esgoto
<b>DMLU</b>	Departamento Municipal de Limpeza Urbana
<b>DEP</b>	Departamento de Esgotos Pluviais
<b>FIBGE</b>	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>OP</b>	Orçamento Participativo
<b>PAR</b>	Programa de Áreas de Risco
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>Pddua</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
<b>PGM</b>	Procuradoria Geral do Município
<b>Pnuma</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>PRF</b>	Programa de Regularização Fundiária
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>Refap</b>	Refinaria Alberto Pasqualini

<b>ROP</b>	Regiões do Orçamento Participativo
<b>SEMA</b>	Secretaria Especial do Meio Ambiente
<b>Sisnama</b>	Sistema Nacional do Meio Ambiente
<b>SMAM</b>	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
<b>SMOV</b>	Secretaria Municipal de Obras e Viações
<b>SMS</b>	Secretaria Municipal de Saúde
<b>SPM</b>	Secretaria de Planejamento Municipal
<b>SPPJ</b>	Supervisão de Parques, Praças e Jardins
<b>Sumam</b>	Supervisão de Meio Ambiente
<b>UPN</b>	União Protetora da Natureza

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS:	PÁGINA
----------	--------

Quadro 1	Tipologia das áreas de riscos em Porto Alegre	63
Quadro 2	Distribuição da irregularidade fundiária em Porto Alegre 1996-1999	72
Quadro 3	Emenda ao orçamento de 1999	75
Quadro 4	Evolução das três primeiras prioridades entre 1992 e 2002	86
Quadro 5	Construção de unidades habitacionais e regularização fundiária 1986-1996	87

### FIGURAS:

Figura 1	Representação dos sistemas de gestão e sua Interdependência	44
----------	--	----

## LISTA DE TABELAS

TABELAS:		PÁGINA
Tabela 1	Evolução da população total no RS: 1970, 1980 e 1991	52
Tabela 2	Evolução da população urbana no RS: 1970, 1980 e 1991	53
Tabela 3	Evolução da população rural no RS: 1970, 1980 e 1991	53

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
Metodologia	16
Estrutura do texto	20
Capítulo I – ABORDAGEM DE PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS URBANOS	22
1.1 – Epistemologia das ciências ambientais	23
1.2 – Questão socioambiental e ecodesenvolvimento	30
1.3 – Descentralização das políticas públicas e participação popular	39
1.4 – O instrumental analítico	43
Capítulo II – PORTO ALEGRE: A CIDADE E SUA HISTÓRIA	45
2.1 – Porto Alegre: origem e fundação	46
2.2 – Situação geográfica	48
2.3 – Topografia	49
2.4 – Características físicas e humanas	51
2.5 – Análise de ocupações de áreas de risco	54
2.6 – Tipos de fenômenos geológicos ocorrentes em Porto Alegre	58

2.6.1 – Processos de transporte de massa	58
2.6.2 – Movimentos gravitacionais de massa	59
2.6.3 – Escorregamentos	60
2.6.4 – Queda de rochas	61
2.6.5 – Rolamento de blocos e matacões	61
2.6.6 – Inundações	62
2.7 – Breve histórico do movimento ecológico de Porto Alegre: os precursores da cultura participativa	64
2.8 – Construção da Agenda 21 em Porto Alegre	65
2.9 – Origem e agravamento do problema das ocupações em áreas de risco	68
2.10 – A área mais crítica: o Morro da Polícia	77
 Capítulo III – DINÂMICA DO ATUAL SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL URBANA	 80
3.1 – Participação popular: avanços e limitações	85
3.2 – Nível de eficácia do Programa de Áreas de Risco: limites e impasses	93
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 105
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 110
LISTA DE ANEXOS	

## RESUMO

Este trabalho é um estudo analítico, descritivo e propositivo sobre o sistema de gestão de ocupações em áreas de risco de Porto Alegre que é executado pelo Programa de Áreas de Risco da Secretaria do Municipal do Meio Ambiente. Seu principal objetivo foi o de avaliar o Programa de Áreas de Risco da SMAM do ponto de vista da participação popular nas fases de elaboração, implementação e monitoramento das ações de gestão, e da eficácia das ações na busca de solução do problema relacionado à ocupação de áreas de risco em Porto Alegre. Partindo da principal hipótese de que a eficácia do Programa restringe-se ao reassentamento das famílias, na medida do possível, em áreas regulares, ou seja, o Programa não tem um caráter preventivo, não está articulado com uma política estrutural.

O trabalho procurou ampliar a percepção sobre as ciências ambientais, o sistemismo, e a opção pelo ecodesenvolvimento. Ao mesmo tempo, salienta a importância da descentralização das políticas públicas no sentido de promover a participação popular.

No caso estudado, nossa principal hipótese foi confirmada. O problema das ocupações em áreas de risco é tratado de maneira remedial, com uma política de controle dos riscos nas áreas mais críticas como é o caso do Morro da Polícia (nossa amostra). Paralelamente, investe-se na política de reassentamentos também de caráter remedial.

Por outro lado, concluímos que o Orçamento Participativo é o canal de participação popular no PAR, bem como em todos os outros programas existentes no município. Embora, o OP não seja a única via de participação popular, ele é a mais abrangente, pois todas as decisões orçamentárias passam pelo processo do OP.

Os elementos para o ecodesenvolvimento estão presentes em Porto Alegre, principalmente, pelo processo consolidado do OP. Entretanto, sugerimos uma política de caráter preventivo que integre as políticas regionais, favorecendo o desenvolvimento no campo para evitar o êxodo rural. A implantação de Agendas 21 em áreas de risco também são importantes para promover a discussão com a população e iniciar um processo educativo com soluções baseadas no ecodesenvolvimento.

## **ABSTRACT**

This paper is an analytical, descriptive and suggestive study about management system of the occupancy of Porto Alegre's risk areas, which is carried out by the Municipal Environmental Office's Risk Areas Programme. The study's main objective is to evaluate the Municipal Environmental Office's Risk Areas Programme, from the point of view of the popular participation in the elaboration, implementation and management actions monitoring phases, in order to search for a solution for the problem of the occupancy of the risk areas in Porto Alegre. Taking into account the hypothesis that the Programme's efficacy is restricted to families're-location to regulated areas as much as possible, that is to say, the Programme does not have a preventive character, it is not linked to a structural policy.

The work tried to broaden perception of the environment sciences, the study of systems and the option for eco-development. At the same time, it stresses the importance of decentralising public policies, in order to promote popular participation.

In the case studied, our main hypothesis was confirmed. The risk areas occupancy problem is treated in a remedial manner, with a risk control policy in more critical areas, such as 'Morro da Polícia' (Police's Hill) – (our sample). Parallel to that, there is investment in a relocating policy in a remedial manner as well.

On the other hand, we concluded that the Shared Budget is a channel for popular participation in the Risk Areas Policy (PAR), as well as in other existing programmes in the municipality. However, the Shared Budget is not the only way for popular participation, it is wider, because all budget decision have to go through the Shared Budget.

The necessary elements for eco-development are present in Porto Alegre, specially by the process which was consolidated by Shared Budget. However, we suggest a preventive policy which is able to integrate regional policies, encouraging the countryside's development in order to avoid the rural exodus. The implementation of the 'Agenda 21' in the risk areas are also important to promote talks with the population and start an educating process with eco-development based solutions.